

## Tilburg University

### Zorg dat het een prachtbaan blijft

Cachet, A.; Karsten, N.; Schaap, L.

*Publication date:*  
2009

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Cachet, A., Karsten, N., & Schaap, L. (2009). *Zorg dat het een prachtbaan blijft: De toekomst van het burgemeestersambt verkend*. Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Tussen trends en toekomst

Verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie





# Tussen trends en toekomst

Verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord van het bestuur</b> .....	5
<b>Bestuursstandpunt</b> .....	6
De oogst van een verkenning	
<b>Onderzoeksrapport</b> .....	16
<i>Zorg dat het een prachtbaan blijft; de toekomst van het burgemeestersambt verkend</i>	
Lex Cachet, Niels Karsten en Linze Schaap	
<b>Verslag studiegroep</b> .....	98
De toekomst van het ambt	
<b>De opbrengst van de actuele tafel 2008</b> .....	122

# Voorwoord van het bestuur

De burgemeester van nu is niet meer de burgemeester van toen. En de burgemeester van morgen zal niet meer de burgemeester van nu zijn. De samenleving verandert en dat heeft directe invloed op de rollen, taken en positie van de burgemeester en zijn verhoudingen tot andere bestuursorganen in het lokaal bestuur. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters laat daarom met enige regelmaat verkenningen uitvoeren naar maatschappelijke veranderingen en de gevolgen daarvan voor de burgemeestersfunctie.

Begin 2008 startte het NGB een nieuwe verkenning naar aan *De toekomst van het ambt*. In dat kader vonden de afgelopen anderhalf jaar diverse activiteiten plaats. Onder andere gaf het NGB-bestuur aan een onderzoeksteam van de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit van Tilburg de opdracht om de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op de burgemeestersfunctie in kaart te brengen en aan te geven hoe het Genootschap (en anderen) daar het beste op zouden kunnen inspringen. Het wetenschappelijke onderzoek liep parallel aan het werk van de *Studiegroep De toekomst van het ambt*. Een groep van burgemeesters die een aantal malen met externe gasten en met begeleiding van het genoemde onderzoeksteam bijeenkwam om ontwikkelingen in de burgemeestersfunctie te bespreken.

Al enkele jaren kent het NGB *De actuele tafel*; een serie actualiteitencolleges waarin burgemeesters met externe deskundigen reflecteren op (wetenschappelijke) inzichten in bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen. In *De actuele tafel 2008* stond *De toekomst van het ambt* centraal en de uitkomsten van de serie zijn meegenomen in de oogst van de verkenning. En tenslotte verschenen in het Burgemeestersblad diverse artikelen waarin externen hun licht lieten schijnen op ontwikkelingen in en rond het burgemeestersambt.

De oogst van de verkenning is neergelegd in deze publicatie.

*Het bestuur van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters*

# Bestuursstandpunt: de oogst van een verkenning

## 1. Achtergronden bij de start van de verkenning

De afgelopen jaren is er veel te doen geweest over de aanstellingswijze van de burgemeester. Wel of geen gekozen burgemeester? En wie zou die burgemeester dan moeten kiezen: de gemeenteraad of de kiezers? Soms leek het wel of alle facetten van de burgemeestersfunctie gekoppeld werden aan discussie over de spreekwoordelijke “zeepkist”. Hoewel het *Dossier gekozen burgemeester* altijd boven de markt zal blijven hangen, is wel duidelijk dat de komende jaren de Kroonbenoeming zal blijven. Er zijn immers geen initiatieven om op dit punt de Grondwet te wijzigen en het huidige regeerakkoord kondigde aan geen verandering in dezen te willen.

Voor het bestuur van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters lag in de intense discussie over de gekozen burgemeester juist een belangrijke reden om tot een nieuwe verkenning naar *De toekomst van het ambt* te komen. De “zeepkist” was namelijk zo dominant geweest, dat er nauwelijks gestructureerde aandacht voor de ontwikkeling van de inhoud van de burgemeestersfunctie was. Die leemte wil het NGB opvullen met de verkenning die nu heeft plaatsgevonden.

Bij de start van de verkenning naar *De toekomst van het ambt* deed het bestuur een aantal constatering, die in de verschillende onderdelen van de verkenning onder de loep zijn genomen:

- *Lokaal dualisme heeft zijn vorm aangenomen.* Vanaf 2002 hebben de gemeentebesturen hun wijze van besturen aangepast aan de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur en daaraan verbonden wetswijzigingen. Dat bleek voor sommige gemeenten niet eenvoudig en is nog steeds een ‘on-going-proces’. (vele gemeentelijke sites kennen nog teksten over de overgang van monisme naar dualisme). Tegelijk valt nu wel te stellen dat de dualisering geland is en dat de burgemeester een ‘spilfunctie’ zal blijven vervullen (inclusief het raadsvoorzitterschap).
- *Openbare orde en veiligheid zijn volop in ontwikkeling.* Op uiteenlopende gebieden is sprake van uitdijning van de openbare orde-bevoegdheden van de burgemeester. Ook verandert de aard van de bevoegdheden. Het tijdelijk huisverbod voor daders van huiselijk geweld en het wetsvoorstel bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast zijn actuele voorbeelden. Voorts willen Kabinet en VNG het lokaal veiligheidsbeleid en de regiefunctie van het lokaal bestuur op dit terrein versterken. Tegelijk is sprake van de vorming van de veiligheidsregio en heeft de minister van BZK plannen voor verdere centralisatie van de politie. Vanzelfsprekend heeft dit gevolgen voor de openbare ordetaken van de burgemeester en mogelijk ook voor de burgemeestersfunctie in algemeenheid.

- *Differentiatie is het devies.* In 2006 verscheen het VNG-rapport *De wil tot verschil* (Commissie Bovens) met een stevig pleidooi voor pluriformiteit in het lokaal bestuur. Op tal van punten staan mogelijkheden en aanbevelingen om tot bestuurlijke differentiatie te komen. Ten aanzien van de burgemeestersfunctie is het rapport echter uiterst beperkt en was de invoering van de gekozen burgemeester nog uitgangspunt. Nu deze is vervallen is de vraag actueel wat de betekenis van differentiatie is voor de positie en taken van de burgemeester. *De wil tot verschil* heeft zijn vervolg gekregen in het rapport *De eerste overheid* van de Commissie Van Aartsen. Dit rapport gaat op geen enkel punt in op de burgemeestersfunctie.
- *Bestuurskracht is een belangrijk dossier.* Het huidige kabinet wil decentralisatie nieuwe impulsen geven en heeft onder andere een bestuursakkoord met de VNG gesloten. Hieraan gekoppeld is de versterking van de bestuurskracht van gemeenten om hun (nieuwe) taken uit te kunnen voeren. Hoewel het Kabinet niet kiest voor grootschalige herindeling van bovenaf, wil het 'vrijwillige herindeling' wel stimuleren. Het is dan ook te verwachten dat in delen van het land de herindeling van gemeenten zal doorgaan en kleinere gemeenten verdwijnen. Dit zal effecten hebben op de burgemeesters(functie).
- *De beroepsgroep is in verandering.* De laatste jaren is de mobiliteit bij de burgemeesters sterk toegenomen. Er is sprake van vergrote uitstroom (o.a. als gevolg van leeftijdsontslag) en van veel benoemingen: zowel nieuwe burgemeesters als zittende burgemeesters naar elders. De periode dat een burgemeester in één gemeente functioneert neemt af (voor even i.p.v. voor het leven). Tegelijk is er sprake van een zekere vergrijzing van de beroepsgroep, die mogelijk nog versterkt zal worden nu de mogelijkheid er is om als 65-plusser door te gaan. Er is geen gestructureerd beeld over dergelijke ontwikkelingen in het 'burgemeesterscorps'.



## 2. Reflectie op de conclusies en aanbevelingen

Het onderzoeksteam van de Erasmus Universiteit en de Universiteit van Tilburg heeft in zijn rapportage *Zorg dat het een prachtbaan blijft* een aantal conclusies getrokken ten aanzien van het burgemeestersambt van nu en in de toekomst. Ook doet het onderzoeksteam aan het NGB (en anderen) aanbevelingen. Het bestuur van het NGB wil graag zijn opvattingen over deze conclusies aan aanbevelingen geven.

### 2.1. Het burgemeestersambt van nu

Het bestuur herkent zich in de schets die de onderzoekers van het burgemeestersambt van nu geven. Maatschappelijke ontwikkelingen zijn complexer geworden en stellen steeds hogere eisen aan het openbaar bestuur en aan de mensen die daarin een rol spelen. Dat merken burgemeesters zeer: het *ambt* is een *beroep* geworden en burgemeesters moeten er alles aan doen om hun professionaliteit te onderhouden.

De onderzoekers constateren dat de burgemeester veel meer een lokale bestuurder is geworden, omdat de burgemeester weliswaar formeel door de Kroon benoemd wordt, maar feitelijk het zwaartepunt in de benoeming bij de gemeenteraad ligt. Deze 'lokalisering' zou de burgemeester kwetsbaarder hebben gemaakt. Dat is een belangrijke constatering, die het NGB zorgen baart. De burgemeester vervult in het lokaal bestuur belangrijke rollen. Hij is de verbinder, spil, procesregisseur, etc. Die rollen hebben stellig te maken met de positie van de burgemeester. Hij staat "boven de partijen" en zijn onafhankelijke positie wordt door velen als cruciaal gezien. Een burgemeester moet daarin niet onaantastbaar worden en uiteraard ten volle verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Maar kwetsbaarheid kan ook de noodzakelijke onafhankelijkheid en zo gewaardeerde eigenstandigheid in gevaar brengen.

Regionalisering en internationalisering zijn twee andere ontwikkelingen die de onderzoekers tegelijk met de lokalisering constateren. Het NGB-bestuur ziet die ontwikkelingen ook en acht die van groot belang voor de burgemeester. Burgemeesters zijn op het regionale en internationale toneel immers veelal de eerste vertegenwoordiger van het gemeentebestuur. Steeds meer bestuurlijke onderwerpen vragen - van de gemeenten - op bovenlokaal niveau beslissingen, terwijl de gemeenteraden natuurlijk wel hun taken moeten kunnen vervullen. De burgemeester moet zich zeer van bewust zijn van het spanningsveld dat kan optreden tussen enerzijds voortvarend bovenlokaal bestuur en anderzijds de lokale gemeentepolitiek.

De burgemeester is sterker en zichtbaarder geworden volgens de onderzoekers, vooral op terrein van veiligheid. De maatschappelijke urgentie van dat terrein is toegenomen en de bevoegdheden van de burgemeester zijn uitgebreid. Het NGB onderkent deze ontwikkelingen en vraagt aandacht voor het evenwicht in de burgemeestersfunctie. Natuurlijk moet een burgemeester ten volle toegerust zijn om zijn rol als de veiligheidsbestuurder te kunnen vervullen, maar er moet wel een evenwicht in de functie blijven. Niet te veel bijzondere bevoegdheden die de rol van algemeen bestuursorgaan beperken. Niet te veel repressieve bevoegdheden die de burgemeester uit zijn rol als regisseur en 'aan de voorkant' weghalen. Niet te veel nadruk op veiligheid en aandacht voor de burgemeestersfunctie die betekenis moet hebben voor *alle* inwoners van de gemeente.

## 2.2. Het burgemeestersambt in de toekomst

De onderzoekers formuleren een aantal verwachtingen omtrent het burgemeestersambt, dat zij niet snel zien verdwijnen en aantrekkelijk zal blijven. Terecht vinden de onderzoekers dat o.a. NGB en BZK actief zullen moeten zijn. Het NGB ziet in dezen wel een aantal bedreigingen. Er wordt wel erg veel van burgemeesters gevraagd. Zoals aangegeven zijn maatschappelijke ontwikkelingen complexer geworden en de taken van burgemeester uitgebreid. Het NGB vindt dat hier de komende tijd meer aandacht aan besteed moet worden. Er zijn immers grenzen aan wat een persoon die de burgemeestersfunctie vervult op verantwoorde wijze aankan. Te veel vragen van iemand heeft grote risico's.

Het NGB onderschrijft de rollen die de burgemeester volgens de onderzoekers binnen en buiten de gemeente kan vervullen: verbinder, bestuurlijke smeerolie, netwerker, bewaker van integriteit en van kwaliteit en burgervader in tijden van crises. Stuk voor stuk zijn dat belangwekkende zaken die aangeven dat de burgemeestersfunctie ook in de toekomst betekenisvol zal zijn. Die rollen kan een burgemeester alleen maar uitvoeren vanuit de voor de burgemeester kenmerkende eigenstandigheid: met een zekere afstand tot de directe lokale politiek en met een grote mate van vrijheid. Dat vraagt zowel van de overige spelers in het lokaal bestuur als van andere overheden vertrouwen in de burgemeester en hem in die vertrouwensrelatie aanspreken als het er op aankomt.

De facto is er in Nederland een door de raad uitgekozen burgemeester, die in de Kroonbenoeming een bevestiging heeft. De onderzoekers zien dat de burgemeester daarbij relatief kwetsbaar zal blijven. In dat verband vragen zij aandacht voor de professionalisering van de burgemeesters en van de benoemingsprocedure. Het NGB wil dit graag onderstrepen. De gemeenteraad zal scherp moeten

formuleren welke burgemeester hij wil om vervolgens - niet vrijblijvend - een relatie met de burgemeester aan te gaan. Juist vanwege de kwetsbaarheid ziet het NGB voor de minister een belangrijke rol om die relatie in het oog te houden. Zowel burgemeesters als de gemeenteraden zijn verplicht er alles aan te doen om daarin te blijven investeren.

## 2.3 Aanbevelingen t.a.v. kandidaten, werving en ondersteuning

### *Aanbevelingen van het onderzoeksteam*

- Bevorder zij-instroom en diversiteit.
- Besteed aandacht aan uitstroom en arbeidsmarktperspectieven.
- De profielschets moet scherper; geef sollicitanten duidelijk profiel en nieuwe burgemeester opdracht.
- Speel in professionalisering in op schaalvergroting en burgemeesterschap in grotere gemeenten.
- Burgemeesters moeten lokaal beter ondersteund worden.
- Laat BZK en NGB ondersteuning verder uitbouwen.
- Erken dat er verschillen zijn tussen burgemeesterschap in kleine en in grote gemeenten. Voorkom dat er tweede rangsburgemeesters komen.

*NGB-reactie:* Het vinden van voldoende en goede sollicitanten is de komende jaren een belangrijk aandachtspunt. Het NGB is hier minder optimistisch over dan het onderzoeksteam. Gemeenten, burgemeesters, de commissarissen van de Koningin en de minister zullen moeten laten zien hoe betekenisvol de burgemeestersfunctie is en alle zeilen moeten bijzetten om ‘talenten’ te vinden die de functie willen en kunnen bekleden. Veel burgemeesters zijn nu afkomstig uit het openbaar bestuur. Dat is begrijpelijk want een burgemeester heeft voor de uitoefening van zijn functie groot inzicht in politiek-bestuurlijke processen nodig. Maar ook buiten het direct politiek-bestuurlijke circuit is veel capaciteit die nu onbenut blijft. Het NGB wil de komende jaren erin investeren om aldaar belangstelling voor het burgemeesterschap aan te wakkeren.

Tegelijk moeten gemeenteraden zo helder mogelijk maken welke burgemeester zij willen en zal de burgemeester in functie zo toegerust moeten worden dat hij aan die verwachtingen kan voldoen. Dat geldt zowel voor de burgemeester als voorzitter van de raad als voor de burgemeester in het college. In de profielschets en in de selectie van de burgemeester moet de veiligheids- en handhavingsportefeuilles van de burgemeester een duidelijker plaats krijgen.

Alle verschillende taken en rollen van de burgemeester betekenen professionaliseren, professionaliseren en professionaliseren. Het NGB zal daar scherp op blijven en zijn eigen activiteiten hier voortdurend op ijken. Datzelfde vraagt het NGB van gemeenten, provincies en het Rijk. Gemeenten moeten de burgemeesters voldoende bestuurlijke en ambtelijke ondersteuning geven. De commissaris moet de burgemeester steunen en soms – juist vanwege de kwetsbaarheid – beschermen. De minister zal de rechtspositie van burgemeesters eigentijds moeten maken.

#### 2.4. Aanbevelingen over imago en werkdruk

##### *Aanbevelingen van het onderzoeksteam*

- Denk na over mogelijkheden om het imago van het ambt goed te houden.
- Temper de verwachtingen over de rol van de burgemeester.
- Versterk de kennis van burgemeesters over multiculturaliteit. Burgemeesters zouden daartoe over een eigen diversiteitsadviseur moeten kunnen beschikken.
- Burgemeesters moeten betere afspraken maken met loco-burgemeesters.
- Betrek loco-burgemeesters bij de professionaliseringsactiviteiten van het NGB.
- Imagoverbetering is onvoldoende om het animo te vergroten. De rechtspositie moet verbeteren.
- Burgemeesters moeten hun ambt zonder al te veel persoonlijke en/of zakelijke problemen neer kunnen leggen.
- Er moet een afvloeiingsregeling komen als voor andere politieke ambtsdragers bestaat.

NGB-reactie: Zoals hiervoor aangegeven blijft het noodzakelijk om een goede beeldvorming over de taken en positie van de burgemeester te blijven entameren. Die is niet vanzelfsprekend. Voor het animo om daadwerkelijk te solliciteren naar het ambt is een juist beeld van wat een burgemeester allemaal doet van eminent belang.

Het NGB constateert dat er inmiddels goede ervaringen worden opgedaan in de samenwerking van de burgemeester met de loco-burgemeesters. Het functioneren van de wethouders in hun rol als loco-burgemeester is steeds belangrijker geworden. In samenwerking met de Wethoudersvereniging zal het NGB nagaan welke bijdrage het NGB op dit punt kan geven. Zo vinden er al bijeenkomsten over de rol van de loco-burgemeester in de crisisbeheersing plaats en verschijnt in 2009 de bundel *Loco voor de leeuwen* met ervaringen van wethouders in hun rol als loco-burgemeester met crises.

Het punt van de diversiteit verdient nadere bestudering. Het NGB zal het initiatief nemen om hier op korte termijn met externen over te spreken.

Hiervoor is al aangegeven dat de rechtspositie van burgemeesters bijstelling behoeft. Met de vakbonden van burgemeesters vraagt het NGB hier aandacht voor. In de eerste plaats is die bijstelling nodig om recht te doen aan de omstandigheden waarin een burgemeester moet opereren. De burgemeester functioneert in een (onvoorspelbaarder) politiek-bestuurlijk krachtenveld, is kwetsbaarder geworden en moet zich wel vanuit een onafhankelijke positie kunnen blijven opstellen. En in de tweede plaats is het burgemeestersvak zwaarder geworden. Om professionals te kunnen blijven vinden, zullen arbeidsvoorwaarden aantrekkelijker moeten worden. Voor het NGB gaat het dan om de volgende zaken:

- er moet een reële beloning zijn, gerelateerd aan de zwaarte van de functie.
- er moeten voldoende waarborgen komen die een ‘verzekering’ bieden voor burgemeesters om zich onafhankelijk op te stellen, wanneer dat nodig is.
- en het ‘gedoe’ over rechtspositionele zaken moet afgelopen zijn. Een goede rechtspositie voor burgemeesters moet een gegeven zijn.

## 2.5. Aanbevelingen over de bestuurlijke omgeving

### *Aanbevelingen van het onderzoeksteam*

- Stel je krachtig te weer tegen centralisatie-tendensen.
- Ontwikkel operationele en concrete invulling van het begrip ‘regie’. Duidelijk moet worden wat nu precies de rol van de burgemeester als regisseur van het veiligheidsbeleid is.
- Er moet meer empirisch onderzoek naar het feitelijk functioneren van burgemeesters komen.
- Doe ook onderzoek naar de vraag welke gevolgen - positief of riskant - regionalisering van uitvoeringsorganisaties (politie, brandweer, CPA's, milieudiensten ) heeft voor de wijze waarop en de mate waarin burgemeesters hun eigenstandige verantwoordelijkheden (nog) kunnen waarmaken.

*NGB-reactie:* Voor het goed kunnen functioneren van het lokaal bestuur en van de burgemeester daarin is het van doorslaggevend betekenissen dat de gemeente en de burgemeester ‘er over moeten kunnen gaan’. Een burgemeester kan geen verantwoordelijkheid nemen voor uitoefening van taken als hij niet de volle bestuursverantwoordelijkheid kan dragen. Datzelfde geldt voor de informatiepositie van de burgemeester.

Op deze punten kijkt het NGB kritisch naar ontwikkelingen in de veiligheidsportefeuille: aan de ene kant meer taken en bevoegdheden voor de burgemeester. En aan de andere kant centralisatie in het politiestelsel en het uitblijven van zeggenschap of –kracht jegens spelers die voor die taken juist belangrijk zijn. De komende jaren zal het NGB hier de aandacht voor blijven vragen.

Regionalisering is op vele terreinen te vinden, niet alleen binnen de veiligheidsportefeuille, maar ook op andere gebieden. De burgemeester is op het regionale toneel voor de gemeente vaak een zeer belangrijke speler die in de regio ook beslissingen zal moeten nemen. De afweging tussen regionale en lokale belangen is dan soms lastig, zeker als regio en gemeente weinig begrip voor de ander kunnen opbrengen. De burgemeester komt dan in een moeilijke positie: enerzijds moet hij steeds meer besturen op regionale schaal en anderzijds heeft hij te maken met collegiaal bestuur op lokaal niveau en zijn verantwoordingsplicht jegens de raad. Het NGB vindt dit vraagstuk belangrijk en zal nadere bestudering uitwerken.

## 2.6 Aanbevelingen over de taakopvatting

### *Aanbevelingen van het onderzoeksteam*

- Start een vervolgtraject om een verstandige balans te vinden tussen enerzijds meer bevoegdheden en doorzettingsmacht en anderzijds het recht doen aan andere, niet minder belangrijke rollen, als burgervader, boegbeeld van de lokale gemeenschap, informele ombudsman, etc.
- Voorkom dat de toegenomen kwetsbaarheid van burgemeesters leidt tot risicomijdend optreden en dus (te) weinig initiatief nemen of leiding geven.
- Ga na hoe de driehoek (burgemeester-secretaris-griffier) in de praktijk functioneert en welke verbetermogelijkheden er (eventueel) zijn.
- Goede vormen van intervisie en coaching blijven noodzakelijk. Faciliteer zij-instromers.
- De burgemeester van de toekomst doet er goed aan een invulling (rol) te kiezen die goed past bij de lokale setting (contingentie), maar ook bij zijn of haar eigen persoon. Authenticiteit loont.
- Formele kaders moeten voldoende ruimte (blijven) bieden voor een lokale en persoonlijke invulling van het ambt. Aandacht voor het feitelijk functioneren is zeker zo belangrijk als verandering van formele kaders.

*NGB-reactie:* Het NGB zal de aandacht op het evenwicht in de burgemeestersfunctie blijven vestigen. Zo is het thema van het najaarscongres 2009 “De opgetuigde burgemeester” en brengt het NGB het punt van de balans bij voortdurend naar voren als het om de uitbreiding van burgemeestersbevoegdheden gaat. Dat gaat zowel om de veiligheidsportefeuille als om de positie van de burgemeester ten opzichte van raad en college. Het NGB hecht aan de (voorzitters)positie van de burgemeester van beide organen en realiseert zich dat deze ook een balans vraagt.

Speciale aandacht vraagt het NGB voor de positie van de burgemeester in het college. Onder andere door schaalvergroting, de dualisering, ingewikkelder taken voor de gemeenten, de geconstateerde regionalisering en de professionalisering van het gemeentebestuur zelf hebben ertoe bijgedragen dat er meer en meer van het bestuurlijk management en leiderschap van de burgemeester gevraagd wordt. In de profielschets en de selectie van de burgemeester moet dit een nadrukkelijker aandachtspunt worden evenals in het professionaliseringsprogramma.

In het professionaliseringsprogramma is intervisie een vaste waarde, evenals aandacht voor de rollen en persoonlijke invulling die de burgemeester daaraan kan geven. Zoals aangegeven vindt het NGB dat ook sollicitanten van buiten de directe kring van het openbaar bestuur succesvol moeten kunnen zijn. In het kader van het professionaliseringsprogramma zal het NGB nagaan in hoeverre er specifiek aanbod moet komen, gericht op burgemeesters met een achtergrond van buiten het openbaar bestuur. Binnen het opleidingsprogramma is er aandacht voor de relaties van de burgemeester met de gemeentesecretaris en de griffier en voor de driehoek. Met de verenigingen van gemeentesecretarissen en griffiers zal het NGB bespreken welke aanvullingen nodig zijn.

### 3. Slotoproep

De verkenning naar *De toekomst van het ambt* heeft laten zien dat de burgemeestersfunctie toekomst heeft: de burgemeester zal de komende jaren een betekenisvolle positie in het lokaal bestuur en in de samenleving in kunnen blijven nemen. Dat is een burgemeester die boven de partijen staat, voor evenwicht zorgt, oog heeft voor de problemen van gewone mensen, zijn nek durft uit te steken, zich onafhankelijk maar betrokken opstelt en waar nodig lef en leiderschap toont.

Zo'n burgemeester is waardevol voor de samenleving en voor alle andere spelers in het openbaar bestuur. Natuurlijk zijn er bedreigingen; die moeten we onder ogen zien. Maar er zijn ook veel kansen en mogelijkheden om te blijven investeren in de burgemeestersfunctie. Het NGB roept iedereen op een bijdrage aan die investeringen te doen.



# Onderzoeksrapport: zorg dat het een prachtbaan blijft

## De toekomst van het burgemeestersambt verkend

Door Lex Cachet<sup>1</sup>, Niels Karsten<sup>2</sup> en Linze Schaap<sup>3</sup>.

Met medewerking van Denise Walraven en Laurey Mulder.



- 
1. Dr. A. Cachet is verbonden aan het Centre for Local Democracy van de Erasmus Universiteit Rotterdam.
  2. N. Karsten Msc is verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg.
  3. Dr. L. Schaap is verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg.

## Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	19
Voorwoord.....	22
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>23</b>
1.1 Doel en vraagstelling .....	23
1.2 Benadering.....	25
1.3 Opzet van de verkenning.....	26
<b>2. Maatschappelijke ontwikkelingen.....</b>	<b>28</b>
2.1 Inleiding.....	28
2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen.....	30
2.3 Tot slot .....	34
<b>3. Bestuurlijke ontwikkelingen .....</b>	<b>35</b>
<b>4. Ontwikkelingen in het ambt .....</b>	<b>45</b>
4.1 Wie en wat is de burgemeester? .....	45
4.2 Benoemingsprocedure .....	46
4.3 Recente ontwikkelingen in het burgemeestersambt.....	50
<b>5. Rollen en scenario's .....</b>	<b>57</b>
5.1 De rollen van burgemeesters .....	57
5.2 'De' Nederlandse burgemeester anno 2008.....	62
5.3 Drie scenario's voor de toekomst .....	64
5.3.1 De burgemeester als 'eerste bestuurder' .....	66
5.3.2 De burgemeester als 'gewonere bestuurder' .....	67
5.3.3 De burgemeester als 'lokale leider' .....	68
5.3.4 Welk scenario gaat het worden? .....	70

<b>6.</b>	<b>Conclusies: het ambt nu en in de toekomst</b>	<b>73</b>
6.1	Het burgemeestersambt nu	73
6.2	Het burgemeestersambt in de toekomst	75
<b>7.</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>81</b>
7.1	Over kandidaten, werving en ondersteuning	81
7.2	Over imago en werkdruk	82
7.3	Over de bestuurlijke omgeving	83
7.4	Over de taakopvatting	84
	<b>Referenties</b>	<b>87</b>
	<b>Bijlage</b>	<b>97</b>
	Geïnterviewden en deelnemers expertmeeting	97

## Managementsamenvatting

In deze rapportage verkennen wij de toekomst van het burgemeestersambt in Nederland, tegen de achtergrond van huidige en te verwachten maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Het rapport laat zien dat het waarschijnlijk is, dat het burgemeestersambt verder zal veranderen. Burgemeesters vervullen nu tal van rollen. Maar het is de vraag, of zij in de toekomst al die rollen kunnen blijven vervullen. Dat hangt sterk af van maatschappelijke ontwikkelingen en de manier waarop het openbaar bestuur daarop reageert. Het hangt ook af van de manier waarop ambtsdragers invulling geven aan hun functie. Daarmee is het doel van het rapport gegeven: inzichten en overwegingen aandragen waarmee het burgemeesterscorps en het NGB zich kunnen bezinnen op de toekomst van hun ambt, ook om daarin een aantal wezenlijke keuzes te kunnen maken.

Op dit moment doet zich een aantal belangrijke ontwikkelingen in het burgemeestersambt voor:

- Besturen is moeilijker, minder voorspelbaar en minder overzichtelijk geworden.
- Toenemende verwachtingen van burgers vergroten de druk op de burgemeester.
- Door mediatisering worden burgemeesters zichtbaarder; ze zijn meer dan vroeger de eerste woordvoerder van de gemeente.
- Van burgemeesters wordt steeds vaker individueel, persoonlijk en sterk leiderschap verwacht.
- Burgemeesters worden kwetsbaarder vanwege toegenomen media-aandacht en de vertrouwensregel die *de facto* in de praktijk geldt.
- Het burgemeesterschap is niet langer een baan voor het leven; het is een beroep geworden.
- Het 'profiel' van burgemeesters wordt belangrijker, omdat van hen steeds meer wordt verwacht dat ze passen in de lokale omgeving en context.
- Als gevolg van regionalisering en globalisering oefenen burgemeesters hun functie steeds meer op het bovenlokale niveau uit.
- Burgemeesters krijgen steeds meer taken en eigenstandige bevoegdheden, vooral op het terrein van Openbare Orde en Veiligheid. Op dit vlak worden burgemeesters in institutionele zin sterker.
- Tegelijk worden burgemeesters in hun functioneren als gevolg van vermaatschappelijking afhankelijker van andere publieke en private actoren.
- Burgemeesters professionaliseren.
- Het imago van politieke ambtsdragers, ook dat van burgemeesters, staat in negatieve zin onder druk.
- De instroom van vrouwen en allochtonen in het ambt komt maar zeer beperkt op gang.

Deze ontwikkelingen leiden enerzijds tot toenemende spanningen in en rond het ambt, bijvoorbeeld met betrekking tot het principe van collegiaal bestuur. Anderzijds behoudt de burgemeester zijn centrale positie in het lokale bestuur. Hij blijft bovenal de 'bijzondere bestuurder', waaraan sterke behoefte is. Van hem wordt verwacht dat hij als dat nodig is 'boven de partijen' staat en onafhankelijk kan optreden. En niet alleen in de bestuurlijke omgeving, ook in de samenleving wordt van burgemeesters verwacht, nu en waarschijnlijk ook in de toekomst, dat zij 'verbinden', de boel bij elkaar houden. Maar af en toe moeten zij ook knopen doorhakken en zaken vlot trekken. De eisen die aan burgemeesters gesteld worden zijn hoog en worden steeds hoger. Of zij in de toekomst nog aan alle eisen zullen kunnen voldoen, hangt sterk af van de richting waarin het ambt zich zal ontwikkelen.

Omdat voorspellen maar beperkt mogelijk is, wordt in dit rapport de toekomst van het ambt aan de hand van drie scenario's verkend. De scenario's zijn gebaseerd op verschillende maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

Per scenario ontwikkelt het ambt zich in een andere richting: de burgemeester als 'eerste bestuurder', de burgemeester als 'gewonere bestuurder' en de burgemeester als 'lokale leider'. In het eerste scenario verandert er weinig, in de maatschappij, in het bestuur en (dus) ook in het ambt. De burgemeester blijft *primus inter pares*, met misschien nog wat extra bevoegdheden. In het tweede scenario leidt verdere vermaatschappelijking er toe dat de burgemeester zijn bijzondere positie, in bestuur en samenleving, in hoge mate verliest. Hij is in zijn opereren, net als wethouders, in toenemende mate afhankelijk van andere actoren. In het derde scenario leidt vermaatschappelijking niet zo zeer tot afhankelijkheid, als wel tot een roep vanuit de samenleving om sterk, persoonlijk leiderschap en is het bij uitstek de burgemeester die die rol in de lokale samenleving op zich neemt.

Hoewel er ook in de toekomst heel verschillende burgemeesters zullen blijven bestaan, niet in de laatste plaats omdat in verschillende gemeenten behoefte is aan verschillende typen burgemeesters, en burgemeesters heel verschillend invulling zullen blijven geven aan de verschillende aspecten van hun ambt, zal over het geheel gezien het ambt zich naar alle waarschijnlijkheid in één van deze drie richtingen ontwikkelen. In ieder geval niet in alle drie de richtingen, omdat verschillende aspecten van de scenario's elkaar uitsluiten. Zo kan de 'lokale leider' nog maar zeer beperkt invulling geven aan de traditionele positie boven de partijen. De belangrijkste verwachtingen ten aanzien van het ambt die uit onze verkenning naar voren komen, zijn:

- Het ambt zal niet binnen afzienbare tijd verdwijnen.
- De kwetsbaarheid van burgemeesters zal hoog blijven.

- Burgemeesters zullen last blijven houden van (te) hoge verwachtingen.
- 'Het lokale' zal voor burgemeesters aan belang winnen, maar tegelijk ook het bovenlokale.
- De burgemeesters van de toekomst zullen vaker dan nu slechts een beperkt aantal jaren burgemeester zijn.
- Burgemeesters zullen niet wezenlijk meer bevoegdheden krijgen.
- De uitdaging een balans te vinden tussen de verschillende rollen die door burgemeesters gespeeld moeten worden, wordt groter.
- Het zal nog lange tijd duren voordat aan de sterke ondervertegenwoordiging van vrouwelijke en vooral allochtone burgemeesters een eind komt.

De richting waarin het ambt zich ontwikkelt, wordt niet volledig gedetermineerd door maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Burgemeesters, individueel en collectief, kunnen in zekere mate invloed uitoefenen op de toekomstige inhoud van het burgemeestersambt en de aantrekkelijkheid ervan. Daartoe doen wij in dit rapport een aantal aanbevelingen. De belangrijkste is misschien wel, dat burgemeesters de wenselijkheid van de geschetste ontwikkelingen moeten doordenken en, mocht dat in hun ogen wenselijk zijn, moeten nadenken over de manier waarop zij op deze ontwikkelingen kunnen inspelen, of maatschappelijke ontwikkelingen eventueel kunnen bijsturen.

## Voorwoord

Het burgemeestersambt is in ontwikkeling. De rollen die burgemeesters in het lokaal bestuur en in de samenleving spelen veranderen, mede als gevolg van soms ingrijpende maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Anderzijds is er met betrekking tot het ambt sprake van relatieve rust; de burgemeester neemt nog steeds een centrale plaats in het lokaal bestuur in en het is duidelijk dat de Kroonbenoeming van de burgemeester voor langere tijd een gegeven zal zijn. Er is dus sprake van stabiliteit en dynamiek tegelijk. Tegen die achtergrond wil het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) zich - opnieuw - bezinnen op 'de toekomst van het ambt'. De verkenning die nu voor u ligt, geeft daar vorm aan. De huidige verkenning is bedoeld als vervolg op een eerdere verkenning naar de toekomst van het ambt uit 2004 (CLD, 2004). In die verkenning was, zo valt volgens het NGB achteraf des te meer op, "de aanstellingwijze zo dominant, dat de inhoudelijke ontwikkeling van de burgemeestersfunctie geen gestructureerde impulsen kreeg"<sup>4</sup>. Daarom wordt een vervolgtraject wenselijk geacht.

Wij willen op deze plaats dank zeggen aan het bestuur van het NGB voor het opnieuw in ons gestelde vertrouwen. De directeur van het NGB, Ruud van Bennekom, was telkens weer bereid om actief mee te denken en mee te helpen; ook daarvoor veel dank. De Studiegroep van burgemeesters, in het leven geroepen voor dit project, was ook voor de onderzoekers een inspirerend forum. Hoewel de deelnemers en hun opvattingen soms net zo divers waren als het burgemeestersambt zelf, kwam er uit de discussies toch een aantal duidelijke lijnen en issues naar voren; wij hebben daar ons voordeel mee kunnen doen. Ook de inleiders van buiten zijn wij erkentelijk; zij waren graag bereid met de leden van de Studiegroep in discussie te gaan. En tenslotte zijn we ook de geïnterviewden dank verschuldigd, voor de blik op het ambt die zij ons van dichtbij of van veraf gunden. Al werkende zijn we gesterkt in de overtuiging dat het burgemeestersambt - ook al zijn er soms aanzienlijke problemen en risico's - in de toekomst een prachtbaan zal kunnen blijven. Of dat ook werkelijk zo zal zijn, hangt echter mede af van actief en doordacht beleid van het NGB en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het hangt ook af van de manier waarop burgemeesters zelf invulling geven aan hun ambt. Wij hopen dat deze publicatie daar een bijdrage aan zal kunnen leveren.

*Lex Cachet, Niels Karsten en Linze Schaap, Rotterdam/Tilburg, mei 2009.*

---

4. Offertebrief NGB d.d. 31 maart 2008, pagina 1.

## 1. Inleiding

**“...een burgemeester is nooit gewoon” - een lid van de NGB Studiegroep.**

### 1.1. Doel- en vraagstelling

Het burgemeestersambt is de afgelopen jaren breed en veelvuldig in het nieuws geweest. Lange tijd heeft vooral het debat over invoering van een direct gekozen burgemeester gedomineerd. Inmiddels is het debat over de direct gekozen burgemeester tot een (voorlopig?) einde gekomen, doordat in de Eerste Kamer onvoldoende steun was voor de noodzakelijke Grondwetsherziening. Het huidige kabinet laat er geen twijfel over bestaan dat het niet de behoefte heeft dat debat momenteel te heropenen. In haar burgemeesterslezing (Ter Horst, 2007) heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat kort na het aantreden van het kabinet nog eens benadrukt. De Kroonbenoeming brengt in haar visie grote voordelen voor het burgemeestersambt met zich mee.

Dat het burgemeestersambt veel meer is dan alleen de aanstellingswijze, behoeft nauwelijks betoog. Veelzijdigheid is een belangrijk definiërend kenmerk van het ambt. De vele uiteenlopende rollen die burgemeesters spelen - en waar we later in deze bijdrage uitgebreider bij stil zullen staan - maken het ambt interessant, maar ook bij tijd en wijle lastig en zelfs soms riskant.

De afgelopen jaren is het burgemeestersambt ook zeker niet minder belangrijk geworden. Jouke de Vries spreekt in zijn burgemeesterslezing (De Vries, 2008) zelfs over ‘de terugkeer van de burgemeester’. Ons suggereert dat iets te veel dat de burgemeester ‘weg’ zou zijn geweest, maar ook wij constateren dat de burgemeester de laatste jaren eerder belangrijker dan minder belangrijk is geworden, op het lokale speelveld en daarbuiten.

Voorbeelden vormen het toegenomen belang van veiligheid, i.c. van de openbare orde en veiligheidsportefeuille (OOV) van de burgemeester (de uitbreiding van bestuursrechtelijke burgemeestersbevoegdheden als bestuurlijke ophouding, preventief fouilleren, Wet tijdelijk huisverbod en vele andere) en de uitbreiding van de rol van de burgemeester die de Wet dualisering lokaal bestuur met zich mee bracht (bewaking kwaliteit en integraliteit van bestuur, burgerjaarverslag, etc.).



De dominante rol die de gemeenteraad in de benoemingsprocedure heeft gekregen, zal ook niet vreemd zijn aan het toegenomen belang van de burgemeester als speler op het lokale niveau<sup>5</sup>. Kortom: het burgemeestersambt blijft interessant en dat geldt ook voor de ontwikkelingen die zich nu en in de komende jaren in en rond dat ambt zullen voltrekken. Die ontwikkelingen staan in deze verkenning centraal, evenals de verwachte gevolgen daarvan voor het burgemeestersambt zelf. De volgende vragen zijn daarbij het uitgangspunt:

- Welke maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen zijn van betekenis voor het burgemeesterschap?
- Welke gevolgen hebben deze ontwikkelingen voor de inhoud van de burgemeestersfunctie, voor het leiderschap van burgemeesters en voor de beroepsgroep?
- Op welke wijze kan het Nederlands Genootschap van Burgemeesters hierop inspelen?

In de volgende hoofdstukken van deze rapportage bespreken we, op grond van de eerste twee vragen, de voor het burgemeestersambt relevante ontwikkelingen en hun gevolgen voor het ambt van burgemeester. We werken daarbij van buiten naar binnen. Dat wil zeggen dat we beginnen met de maatschappelijke ontwikkelingen (hoofdstuk 2), vervolgens de bestuurlijke ontwikkelingen bespreken (hoofdstuk 3) en als laatste de ontwikkelingen in het ambt zelf aan bod laten komen (hoofdstuk 4). We hanteren deze werkwijze omdat we er van overtuigd zijn dat veranderingen in het ambt eerst en vooral het gevolg zijn van doorwerking van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, of reacties daarop, in plaats van andersom. In hoofdstuk 5 besteden we aandacht aan de veranderingen die dit met zich mee brengt voor het burgemeestersambt. We schetsen aan de hand van een drietal scenario's een aantal mogelijke toekomsten van het burgemeestersambt. In de conclusies (hoofdstuk 6) vatten we samen welke ontwikkelingen naar onze verwachting belangrijk zijn en welke gevolgen zij kunnen hebben. Het antwoord op de vraag hoe het NGB op deze ontwikkelingen kan inspelen, staat centraal in het zevende hoofdstuk, waarin aanbevelingen worden gedaan. Maar eerst gaan we in het vervolg van dit eerste hoofdstuk in op enkele achtergronden van onze verkenning en de opzet van het onderzoek.

Hoewel wij ons er van bewust zijn dat een niet onaanzienlijke minderheid van de burgemeesters vrouw is (ongeveer 20%), zien we er omwille van de leesbaarheid van deze tekst van af voortdurend over de burgemeester, hij/zij te schrijven. Dat we in de 'hij' vorm over de burgemeester schrijven is dus louter en alleen een pragmatische keus.

---

5. Zie het verloop van de benoemingsprocedure in Rotterdam, als voorbeeld voor de toegenomen invloed van gemeenteraden. Ook geïnterviewden bevestigen onze observatie.

## 1.2. Benadering

Wij hebben, als onderzoekers en als begeleiders van de Studiegroep, bij onze activiteiten twee uitgangspunten centraal gesteld. Enerzijds de overtuiging dat ontwikkelingen in het burgemeestersambt niet los staan van veranderingen in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving. Anderzijds de overtuiging dat de exacte gevolgen van dergelijke externe ontwikkelingen voor het burgemeestersambt, niet zonder meer gegeven zijn. Burgemeesters, het NGB en anderen kunnen invloed uitoefenen op de wijze waarop externe ontwikkelingen van invloed zijn op de toekomst van het ambt. Bijvoorbeeld door zich te verzetten tegen bepaalde ontwikkelingen of juist door te pleiten voor bepaalde faciliteiten.

Het tweede uitgangspunt vormt de *raison d'être* van dit project. Een bezinning door het NGB op zijn beleidsmatige koers de komende jaren heeft immers alleen maar zin, als er iets te beïnvloeden valt. Wij menen dat de mogelijkheid daartoe bestaat, omdat externe ontwikkelingen niet zonder meer determineren hoe het burgemeestersambt zich verder zal ontwikkelen.

Aan het eerste uitgangspunt is in de verkenning recht gedaan door ook de 'buitenwereld' aan het woord te laten in de Studiegroep; zowel wetenschappelijk als maatschappelijk<sup>6</sup>. De ontwikkeling van het burgemeestersambt wordt in onze visie namelijk niet primair bepaald door intern-bestuurlijke ontwikkelingen als dualisering, veranderingen in de aanstellingswijze, bevoegdhedenuitbreiding of toenemende kwetsbaarheid van bestuurders. Hoe belangrijk dergelijke ontwikkelingen op zich ook mogen zijn, ze zijn vooral reacties op grotere en fundamenteelere maatschappelijke veranderingen.

Veranderingen die voor het openbaar bestuur in het algemeen en de burgemeester in het bijzonder, hele nieuwe uitdagingen met zich brengen. Het gaat dan om veranderingen als individualisering, internationalisering, informatisering, informalisering en intensivering<sup>7</sup> (zie hoofdstuk 2).

---

5. Zie voor een overzicht van externe inleiders bijlage I.

6. De vijf "i's" zijn ontleend aan Schnabel, 2001.

In het werken met de Studiegroep is daarom vooral van buiten naar binnen gekeken: vanuit de samenleving naar openbaar bestuur en vervolgens naar het burgemeestersambt. Op die manier is geprobeerd bestuurscentrisme zo goed mogelijk te voorkomen. Het idee dat het openbaar bestuur de centrale spil is waar alles in een samenleving om draait, is immers in een netwerksamenleving steeds minder goed vol te houden<sup>8</sup>.

In deze nieuwe verkenning neemt de aanstellingswijze van de burgemeester slechts een bescheiden plaats in. We hebben de relatieve rust op dat front gebruikt om de ontwikkelingen rond het ambt veel breder te verkennen. Daar bestond nu ook meer dan voldoende ruimte voor. Ook bij de leden van de Studiegroep en de door ons geïnterviewden.

### 1.3. Opzet van de verkenning

De door het NGB geïnitieerde verkenning van de toekomst van het ambt bestaat uit een aantal onderdelen:

1. Door het NGB zijn in de loop van 2008/2009 verschillende activiteiten ontwikkeld rond het thema *De toekomst van het ambt*, zoals interviews met experts in het Burgemeestersblad over de toekomst van het ambt en 'actuele tafels'. Ook het NGB jaarcongres op 2 oktober 2008 stond in hetzelfde teken, onder meer met een inleiding van prof. dr. A.B. Ringeling. Tenslotte werden in het vroege voorjaar van 2009 de *diners pensants*, voorafgaande aan de jaarlijkse Lochem-conferenties, gewijd aan de toekomst van het ambt. Twee van de auteurs van dit rapport fungeerden daar - op basis van dit onderzoek - als aanjagers voor de discussie. Op deze wijze werd bereikt wat het bestuur van het NGB beoogde: een discussie over de toekomst van het ambt die breed gevoerd en gedragen werd door de direct betrokkenen.
2. Door het NGB is een Studiegroep van burgemeesters ingesteld om over de toekomst van het ambt na te denken. De ratio van de Studiegroep was dat burgemeesters zelf in de gelegenheid gesteld moesten worden om na te denken over de toekomst van hun ambt. Deelname aan de Studiegroep stond open voor alle leden van het NGB. Achttien van hen hebben zich aangemeld. Om een werkbare situatie te creëren werd van tevoren afgesproken dat de Studiegroep in wisselende samenstellingen bijeen zou kunnen komen. Afwezig - onvermijdelijk met een populatie als deze - zouden via uitgebreide verslagen op de hoogte gehouden kunnen worden.

---

8. Zie voor het begrip netwerksamenleving Castells, 2000a; zie ook Wood & Shearing, 2007.

In totaal kwam de Studiegroep in de periode september 2008 tot januari 2009 vijf keer bijeen. Centraal in de bijeenkomsten stond de onderlinge discussie tussen burgemeesters. Om 'de buitenwereld' tot zijn recht te laten komen werden ook enige gasten – als inleiders of forumleden - uitgenodigd. De discussies werden geleid en gestimuleerd door de onderzoekers. Aan de discussies werd – op uitnodiging van het NGB – ook regelmatig deelgenomen door vertegenwoordigers van (de verenigingen van) gemeentesecretarissen, griffiers en wethouders. Een verslag van de inhoud van de bijeenkomsten vindt u op blz. 98.

Verder werd aan de burgemeesters af en toe gevraagd om tussen de bijeenkomsten in enig huiswerk te maken; met name in de vorm van reacties op inleidingen en discussies. Ook werd een klein *survey* onderzoek gedaan onder de leden van de Studiegroep, naar verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van het ambt. Tenslotte werd aan de leden van de Studiegroep gevraagd elkaar te interviewen over de toekomst van het ambt (de uitkomsten van deze interviews zijn geen onderdeel van dit rapport).

3. De onderzoekers hebben vervolgens hun eigen, wetenschappelijk gefundeerde, visie op de toekomst van het ambt geformuleerd. Die is deels gebaseerd op de discussies van de Studiegroep, deels op eerder door hen verricht onderzoek en op interviews met een aantal *stakeholders* binnen en buiten de burgemeesterswereld (zie voor de lijst met geïnterviewden bijlage). Ook is natuurlijk (opnieuw) nationale en internationale literatuur over burgemeesters verkend en geanalyseerd.
4. Het conceptrapport is in een expertmeeting voorgelegd aan vertegenwoordigers van migrantengroepen, uit het openbaar bestuur en daarbuiten. In deze bijeenkomst stond de vraag centraal welke gevolgen de grotere diversiteit in onze samenleving zal hebben, of zal moet hebben, voor de invulling van het burgemeestersambt in de nabije toekomst.

## 2. Maatschappelijke ontwikkelingen

**“Of een burgemeester past bij de omgeving is belangrijker geworden” - Geïnterviewde.**

### 2.1. Inleiding

Het ambt van burgemeester is integraal onderdeel van het openbaar bestuur, dat op zijn beurt een bijdrage probeert te leveren aan het oplossen van problemen in de samenleving. Hoe bijzonder of uniek het burgemeestersambt in sommige opzichten ook moge zijn, het is en blijft een ambt dat altijd wezenlijk verbonden is met en ingebed in het openbaar bestuur en in de samenleving.

Veranderingen in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving kunnen dan ook aanzienlijke invloed hebben op de invulling van het burgemeestersambt. Achter termen zoals burgemeester, college van B&W, collegiaal bestuur kunnen in de loop van de tijd heel verschillende inhouden schuil gaan. De huidige burgemeester lijkt in weinig meer op de regent die kort voor of kort na de Tweede Wereldoorlog het burgemeestersambt bekleedde. De Kroonbenoeming van de burgemeester mag constitutioneel dan wel niet veranderd zijn, inhoudelijk is het een volstrekt ander traject dan enkele decennia geleden; immers, de gemeenteraad heeft nu een veel dominantere rol. Soortgelijke opmerkingen gelden voor de (openbare orde) bevoegdheden van de burgemeester en voor zijn of haar rol als voorzitter van raad en/of college.

Veranderingen in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving kunnen tot veranderingen in het burgemeestersambt leiden. Maatschappelijke veranderingen kunnen rechtstreeks invloed hebben, bijvoorbeeld omdat mondiger wordende burgers directer en assertiever eisen stellen aan ‘hun’ burgemeester. De invloed van maatschappelijke veranderingen kan ook meer indirect zijn: zij leiden tot veranderingen in het (lokale) openbaar bestuur en hebben daardoor invloed op het ambt. Schaalvergroting en regionalisering van organisaties als brandweer en politie zijn daar voorbeelden van.

In dit hoofdstuk komen kort enkele belangrijke maatschappelijke veranderingen aan de orde en de invloed die ze direct of indirect hebben op veranderingen in het burgemeestersambt.

Bij de invloed van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke veranderingen op het ambt passen twee kanttekeningen. In de eerste plaats is er geen sprake van een deterministische relatie. Hoe groot de invloed van externe effecten ook is - denk aan globalisering of de opmars van ICT - de uiteindelijke effecten op het burgemeestersambt worden altijd

gemedieerd door sociale definiëring en interventie (cf. Stone, 2002). Niet alleen de omgevingsverandering, maar ook de wijze waarop er gereageerd wordt, bepaalt uiteindelijk de effecten op het ambt. Dat kan betekenen dat een omgevingsverandering voorlopig geen gevolgen heeft. Het kan ook betekenen dat de gevolgen voor het ambt op korte termijn anders zijn dan die op de langere termijn. De losse koppeling tussen omgevingsveranderingen en gevolgen voor het ambt maakt voorspellen niet gemakkelijker. Maar het betekent ook dat invloed uitgeoefend kan worden - bijvoorbeeld door het NGB - op de wijze waarop externe veranderingen gevolgen hebben voor het ambt.

Een tweede kanttekening betreft wat er, onder externe invloed, verandert. Dat kan de institutionele vormgeving van het ambt zelf zijn: aanstellingswijze, bevoegdheden, formeelwettelijke positie in raad en college, rechtspositie, etc. Maar in veel gevallen zal verandering eerder gevolgen hebben voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het ambt dan voor die institutionele inkadering en verankering zelf.

Telkens weer blijkt dat burgemeesters over een ruime mate van vrijheid (discretie) beschikken om een eigen invulling aan hun ambt te geven. Het is door de Studiegroep geconstateerd<sup>9</sup> en het wordt ook herhaaldelijk in de wetenschappelijke literatuur gesignaleerd, onder meer in de vorm van een vaak aanzienlijke kloof tussen formele arrangementen en de feitelijke invulling daarvan (Cachet, 2003; Cachet & Schaap, 2006). Omdat de institutionele inkadering vaak veel ruimte laat voor een specifieke, persoons- en contextgebonden, invulling van de burgemeesterrol, is de invloed van het institutionele arrangement relatief beperkt. Dat wordt onderstreept door internationaal vergelijkend onderzoek naar de aanstellingswijze van de burgemeester, waaruit blijkt dat de invloed van de aanstellingswijze op het functioneren van de burgemeester relatief beperkt is en andere factoren belangrijker zijn (CLD, 2002a). Het verklaart mogelijk ook, waarom institutionele arrangementen eerder gradueel dan fundamenteel worden veranderd. Zie, opnieuw, de veranderingen in de (Nederlandse) aanstellingswijze.

Onze verkenning van maatschappelijke ontwikkelingen is geen uitputtende; hoe kan het ook anders. Uit een zeer omvangrijke hoeveelheid literatuur destilleren we een aantal trends waar min of meer overeenstemming over lijkt te bestaan. Veel van de beschreven ontwikkelingen houden verband met elkaar, maar worden door ons, om het geheel leesbaar te houden, deels los van elkaar besproken. De nadruk ligt op meer recente trends in West-Europese landen. We proberen vervolgens in beeld te brengen welke gevolgen die trends voor de toekomst van het burgemeestersambt zouden kunnen hebben.

---

9. Zie de verslagen in deze bundel. De verslagen zijn ook te vinden op de site van het NGB.

## 2.2. Maatschappelijke ontwikkelingen

Zijderveld onderscheidde in zijn inleiding voor de NGB Studiegroep<sup>10</sup>, als belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen: multiculturaliteit, mondialisering, regionalisering en specifiek voor Nederland, de verbouwing van het Huis van Thorbecke (die wij in het volgende hoofdstuk als bestuurlijke ontwikkeling zullen bespreken). In wat andere bewoordingen worden vergelijkbare ontwikkelingen door andere auteurs onderscheiden. Zo noemt Schnabel vijf “I’s”, de belangrijkste langere termijntrends die veelal reeds gaande zijn: individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering Schnabel, 2001, p. 21–25). Merendeels spreken deze ontwikkelingen voor zich. Onder informalisering verstaat Schnabel vooral vormen van onthiërarchisering en de-institutionalisering. Intensivering heeft vooral betrekking op de toenemende dynamiek in de samenleving en het belangrijker worden van de belevingscomponent in het moderne leven (cf. Boutellier, 2002).

De kern van wat Zijderveld, Schnabel en vele andere hedendaagse auteurs proberen te duiden, is de ontwikkeling naar een samenleving die veel complexer, beweeglijker en minder overzichtelijk wordt dan die uit het verleden. Dat geldt zeker voor Nederland waar verzuiling en pacificatiepolitiek lange tijd de toon hebben gezet (Lijphart, 1966; Goudsblom, 1967). Van de sterk verzuilde mono-etnische samenleving van kort na de Tweede Wereldoorlog is weinig meer over. Nederland is in hoog tempo een multi-etnische, multiculturele samenleving geworden. Een groeiend deel van de Nederlanders behoort, zoals Zijderveld het formuleert, tot de groep ‘koppelteken’-Nederlanders: Turks-Nederlands, Marokkaans-Nederlands, etc. De samenleving diversifieert.

Traditionele integratiekaders - zie de verzuilde samenleving van weleer - staan daarmee steeds meer onder druk. Zuilen spelen nog maar in beperkte mate een rol. En daar zijn lang niet altijd nieuwe integratiekaders voor in de plaats gekomen.

Op de overheid wordt een groot - soms misschien wel een te groot - beroep gedaan om ‘de boel bij elkaar te houden’ (Schuyt, 2006).<sup>11</sup>

Verschillende ontwikkelingen spelen een rol.

---

10. Studiegroep NGB, bijeenkomst 27 oktober 2008.

11. De formulering is niet voor niets van een burgemeester (Job Cohen).

#### *a. Grensvervaging*

Grenzen vervagen. Zijderveld spreekt elders over ontgrenzing (Zijderveld, 1999).

Dat geldt voor fysieke grenzen (Euregio's, Schengen, EU, internationale mobiliteit op grote schaal), maar ook voor sociale en etnische grenzen. Sociaal, omdat onderscheid tussen maatschappelijke standen en klassen aan belang verliest. Etnisch, omdat economisch of politiek gemotiveerde bevolkingsbewegingen leiden tot etnisch zeer divers samengestelde landen. Diversiteit wordt een wezenskenmerk van de samenleving. Schnabel (2001, p. 23) signaleert bovendien dat "ook de scheidslijnen tussen privé en openbaar, tussen werk en thuis, tussen vrije tijd en arbeid vervagen".

Grenzen vervagen ook omdat ze virtueel worden. Soms letterlijk – zoals in het geval van internet – soms figuurlijk, zoals in het geval van de enorm toegenomen grensoverschrijdende mobiliteit, zowel in de vorm van toerisme als in de vorm van migratie (Schnabel, 2001, p. 24). Tenslotte vervagen grenzen omdat mensen steeds afhankelijker worden van lange en extreem complexe productie- en distributieketens.

Ook de grens tussen burger en bestuur wordt vager. De bestuurder is door de media zichtbaarder geworden en is makkelijker bereikbaar door mail en blog. Hij *lijkt* dus op zijn minst dichterbij en beter benaderbaar. Dat past op zich weer bij het idee van individualisering, waardoor "verhoudingen tussen mensen (...) minder machtsbepaald en meer egalitair" worden (Schnabel, o.c., p. 22).

#### *b. Opschaling*

Vervagende grenzen leiden ook tot veel langere (internationale) afhankelijkheidsketens. Zelfstandige speelruimte van nationale, laat staan lokale, overheden wordt meer en meer begrensd door wat er elders in de wereld gebeurt: de EU, Oost-Europa, de VS of India en China (Schnabel, 2001, p. 24). Vluchten kan niet meer, leert de wereldwijde kredietcrisis, omdat we leven in een gemonialiseerde samenleving.

Mondialisering komt, volgens Zijderveld, vooral tot uiting in het feit dat hoogopgeleide jongeren steeds minder lokaal ankeren. Zij participeren in netwerken die zich ver buiten traditionele kaders bevinden, die open en flexibel zijn en vaak een sterk internationaal karakter hebben. ICT speelt daarbij een krachtige ondersteunende rol. Ook hier overlappen de schetsen van Zijderveld en Schnabel elkaar in hoge mate. Maar tegelijkertijd lijkt in een tijd van globalisering het belang van lokale kaders weer toe te nemen. Parallel aan globalisering wint paradoxaal genoeg het lokale aan belang, als het referentiekader voor de identiteit van het individu en van bepaalde bevolkingsgroepen, i.e. glocalisering (Castells, 2000b). In een tijd van schaalvergroting



en existentiële onzekerheid (Beck, 1992; Pieterman, 2008; WRR, 2008) winnen lokale en sublokale integratiekaders weer aan belang.

Processen van schaalvergroting en schaalverkleining treden, volgens Zijdeveld, tegelijkertijd en naast elkaar op. Niet voor niets spreken we over het Europa van de regio's. Gemeenten raken door schaalvergroting meer en meer vervreemd van onderliggende gemeenschappen (Ringeling, 2008).

Ook als gemeenten niet direct opgaan in grotere gemeenten worden ze deel van tal van regionale samenwerkingsverbanden en arrangementen. Regionalisering speelt, naast mondialisering, een belangrijke rol. Rond stedelijke knooppunten, die steeds belangrijker worden (cf. Wood & Shearing, 2007), ontstaan, volgens Zijdeveld, regio's die er aan bijdragen dat metropolitane gebieden mee kunnen in de steeds feller wordende internationale concurrentie. Een vooropgezette institutionele structuur voor dergelijke regio's heeft zijns inziens weinig zin. Beter is een organische groei van onderop.



### **Schakelen**

*Een keuze tussen het scenario van enerzijds “de gewonere bestuurder” of anderzijds de “lokaal leider” is onwenselijk. Een burgemeester moet steeds tussen verschillende rollen kunnen schakelen. Bij een lokale crisis is een sterk leiderschap en zichtbaarheid vereist. In “vredetijd” is veel meer de rol van regisseur belangrijk. Als de balans teveel doorslaat naar leiderschap, kan hij de regisseursrol onvoldoende vervullen. Dit gebeurt als hij teveel bevoegdheden krijgt en teveel verantwoordelijkheden naar zich toe trekt. Die regisseursrol is nodig om de maatschappelijke binding te versterken, hét actuele bestuurlijke vraagstuk. Daarvoor is een visie nodig op de verantwoordelijkheid van burgers.*

**Hans Beenakker, Burgemeester van Asten**

#### *c. Opkomst van de netwerksamenleving*

De samenleving is al met al veel complexer geworden. Daardoor onoverzichtelijker - er is sprake van een' ongekende samenleving (Van Gunsteren & Van Ruyven, 1993) - en ook steeds moeilijker stuurbaar.

De afnemende stuurbaarheid hangt samen de opkomst van de netwerksamenleving.

De stelling dat de samenleving steeds meer verandert in een netwerksamenleving is te herleiden tot het werk van de socioloog Manuel Castells. Castells' (2000a) centrale stelling is dat de mondiale samenleving onderhevig is aan een nieuwe vormleer. De grondstructuur van de samenleving wordt in het huidige tijdvak gevormd door netwerken, stelt Castells. Netwerken zijn verzamelingen van knooppunten en hun onderlinge verbindingen. In de knooppunten komen de 'stromen' die constitutief zijn voor de netwerksamenleving samen. Daarbij moeten we denken aan geld-, verkeers-, vervoers- en vooral informatiestromen. Knooppunten zijn dan bijvoorbeeld politieke fora, (lucht)havens en aandelenbeurzen. Mede als gevolg van een revolutie in de informatie- en communicatietechnologie zou de netwerklogica zijn doorgedrongen tot in de spreekwoordelijke haarvaten van de samenleving. Dit heeft aanzienlijke gevolgen voor de sociale, economische en culturele organisatie van onze samenleving, omdat in een netwerk geen sprake meer is (en kan zijn) van een hiërarchische relatie tussen actoren waarin afstemming en coördinatie kunnen worden afgedwongen.

Van centrale sturing door 'de' overheid is in een dergelijke samenleving als gevolg daarvan steeds minder sprake; er zijn eerder vele en veelsoortige sturende centra (Teisman, 1992; Zijdeveld, 1999). Relaties en sturingsarrangementen zijn eerder horizontaal dan verticaal: coproductie, integraal beleid, programmasturing. Traditionele vormen van sturing voldoen niet langer in een netwerksamenleving (Castells, 2000a; Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997).

#### *d. Hogere verwachtingen van burgers*

Burgers zijn hoge(re) eisen gaan stellen aan de overheid, maar zijn lang niet altijd bereid een eigen bijdrage te leveren. Burgerschap krijgt vele uiteenlopende invullingen (Van den Brink, 2002; Boutellier 2002; WRR, 2004). Burgers zijn in toenemende mate onzeker over hun eigen positie en toekomst. Dat komt onder meer tot uiting in stemgedrag (zwevende kiezers in extreme mate), in onverdraagzaamheid jegens anderen/minderheden en in onveiligheidsgevoelens. Bijvoorbeeld in de vorm van vaag en algemeen onbehagen dat wordt omgezet in gevoelens van onveiligheid of klachten over veiligheidszorg: securitization (Wood & Shearing, 2007).

#### *e. Mediatisering*

De huidige samenleving is er ook één waarin beeldvorming en mediapresentatie een zeer belangrijke rol spelen. Schnabel brengt dat tot uiting in het idee van intensivering en plaatst zich daar mee in de lijn van Elchardus (2003). Gebeurtenissen die in objectieve termen, als aantallen slachtoffers of omvang van de schade, relatief klein zijn, kunnen toch, als gevolg van enorme media aandacht, een eigen leven gaan leiden en enorme impact hebben. Daarmee verstandig om te gaan wordt, voor burgemeesters een competentie op zich<sup>12</sup>.

### 2.3. Tot slot

Al deze ontwikkelingen zijn al in gang, en zullen ongetwijfeld de komende jaren doorgaan. Inmiddels zijn de tijden nog onzekerder geworden: wat de gevolgen zullen zijn van de internationale economische (krediet)crisis zijn, valt nog lastiger te voorspellen. Zal sprake zijn van een herwaardering van de overheid, met meer draagvlak voor overheidsinterventies? Of zal het gevoel van onthechtheid verder toenemen, met als risico ruimte voor extreme posities in en buiten de politiek, als blijkt dat ook de overheid geen directe oplossingen kan bieden?

---

12. Cf. COT, 1997; NGB, 2005b en NGB, 2007.

### 3. Bestuurlijke ontwikkelingen

“De relevantie van het lokale bestuur is toegenomen” - Geïnterviewde; bestuurskundige.

In het vorige hoofdstuk is een aantal maatschappelijke ontwikkelingen de revue gepasseerd. Zij hebben, direct of indirect, gevolgen voor het openbaar bestuur. Daarom wordt het tijd te kijken welke veranderingen gaande zijn in de publieke sector. Wij staan hier achtereenvolgens stil bij:

- a. Vermaatschappelijking: *governance*
- b. Ontwikkelingen in de schaal van het besturen en het bestuur
- c. Veranderingen in de democratie
- d. Personalisering in het bestuur
- e. Dualisering van het bestuur

#### a. Vermaatschappelijking: *governance*

In het vorige hoofdstuk hebben we laten zien, dat de samenleving veranderd is in een netwerksamenleving. Traditionele machtscentra zijn versplinterd, macht en gezag zijn niet langer gegeven. Voor het openbaar bestuur heeft de opkomst van de netwerksamenleving grote gevolgen. De overheid wordt niet langer als één geheel gezien, maar als een netwerk op zichzelf (o.a. Oosting, 1984, p.28). Ministeries, provincies, gemeenten, en individuele actoren daarbinnen hebben elk hun eigen percepties en belangen, en mogelijkheden daar uitvoering aan te geven. En de overheid als zodanig is afhankelijk geworden van private actoren (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997). De noodzaak van overleg en samenwerking is in de netwerksamenleving alleen maar verder toegenomen. Dit heeft de autonomie van publieke actoren en publieke leiders verminderd. Beslissingsmacht is verspreid en diffuus. Bovendien is de controle van publieke leiders over de benodigde (financiële) middelen afgenomen (Greasly & Stoker, 2008). Lokale publieke leiders zijn daarom genooddaakt ‘[to] negotiate their way through a complex policy environment with multiple checks and balances’ (Borraz & John, 2004).

De manier van besturen is veranderd: ‘*governance*’ is het nieuwe modewoord (zie bijvoorbeeld John, 2001, p.17; Denters & Rose, 2005, p. 1; Goldsmith, 2005, p. 243). In het kort betekent *governance*: besturen in horizontale en verticale netwerken, samenwerken tussen publieke en private partijen, erkennen dat er niet één beste oplossing voor problemen is, durven experimenteren. Ook al is het een modewoord, daarmee is niet gezegd, dat alle landen overgaan tot *governance*, laat staan op dezelfde wijze. Elk land heeft nog steeds zijn

eigen formele en constitutionele regels; nationale contexten doen nog steeds ter zake (Goldsmith, 2005, p. 228-229). Vooral in het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Spanje en Duitsland is publiek-private samenwerking van de grond gekomen (Denters & Rose, 2005, p. 9).

*b. Ontwikkelingen in de schaal van het besturen en het bestuur*

De schaal van maatschappelijke vraagstukken wordt steeds diverser. Het is een wijdverbreid misverstand dat die schaal alleen maar toeneemt. Elk vraagstuk heeft zijn eigen schaal (Dahl & Tufte, 1973). De overheid zal dus ook op verschillende schaalniveaus moeten opereren.

Dat zien wij in de praktijk ook terug. Samenwerken, onderhandelen zijn de trefwoorden in het hedendaagse bestuur. Bestuurslagen zijn sterk met elkaar *vervlochten* geraakt, soms zelfs zodanig dat ieders taak nog maar nauwelijks kan worden onderscheiden. Ook voor burgers wordt het eigen land steeds kleiner. Mobiliteit en media versterken het nationale gevoel en doen de ruimte voor lokale verschillen in beleid op tal van terreinen afnemen.

Ten slotte raakt de centrale overheid steeds meer in een subsidiaire (misschien wel: medebewinds-?) relatie met Europa verwickeld. Door deze vervlechting worden nieuwe eisen gesteld aan de schaal van het lokaal bestuur. Met de uitbreiding van de overheidstaak is besturen in de allerkleinste gemeenten lastig geworden. Het aantal gemeenten is drastisch verminderd. De maatschappelijke schaalvergroting vergde en vergt besturen op grotere schaal; grofweg zijn daar twee oplossingen voor: herindeling of regionale samenwerking.

Maar zoals gezegd: de schaal van de menselijke activiteit wordt niet alleen maar groter. In de laatste decennia zijn die schalen steeds verder gaan divergeren. De schalen van werken en werkloos zijn, van wonen en recreëren, van onderwijs volgen, zieken bezoeken en winkelen, vallen steeds minder samen. Deze *differentiatie* van maatschappelijke schalen heeft het lokaal bestuur steeds verder uiteengerekt, zonder dat een nieuwe overkoepelende schaal kan worden gevonden.

Het beleid inzake de bestuurlijke inrichting van het land is daarentegen nogal eenzijdig gericht op schaalvergroting. Het aantal gemeenten neemt steeds verder af, hun schaal daardoor toe. Vele gemeenten zien echter in, dat in vele gevallen schaalverkleining eveneens noodzakelijk is: vele gemeenten werken met vormen van binnengemeentelijke decentralisatie. In vele gemeenten komen vormen van wijkgericht werken voor, in sommige worden ambtelijke diensten gedeconcentreerd, in andere wijst het college wijkwethouders aan en enkele gemeenten kennen deelgemeenten (of stadsdelen) met een eigen volksvertegenwoordiging.

Veel beleid kent een bovengemeentelijke uitstraling. Gemeenten kiezen er vaak voor samen te werken. Dat doen zij soms in verschillende verbanden met dezelfde partners. Maar het komt ook voor, dat gemeenten de omvang van het samenwerkingsverband laten afhangen van de over te dragen taken.

Provincies lijken zich te onttrekken aan de bestuurlijke schaalvergroting. Maar ook daar zien we in de praktijk van het bestuur tegengestelde bewegingen: samenwerking met andere provincies enerzijds, regiogericht werken binnen de provincie anderzijds. In het optreden van provincies lijkt sprake te zijn van enige kentering. Na jaren van expansie (Peters, 2007) zijn nu tekenen van enige bescheidenheid zichtbaar. Verschillende provincies zijn zich aan het bezinnen op hun kerntaken. De Commissie-Lodders (2008) is hier wellicht mede debet aan, zoals Peters constateerde in haar inleiding. De commissie Lodders stelde dat provincies meer moeten focussen op hun kerntaken en weg moeten blijven uit het sociale domein in plaats van zich in te mengen in de taken van de gemeenten.

De burger ziet ondertussen veelal schaalvergroting om zich heen: steeds grotere organisaties, met een steeds groter werkingsgebied, met steeds minder herkenbaarheid vanuit gedeelde culturele waarden. Maatschappelijke instellingen en de overheid zijn technocratisch geworden, en de overheid niet in de laatste plaats (Scott, 1998). Burgers koesteren als reactie daarop juist het lokale en het herkenbare als referentiekader voor hun identiteit en die van bepaalde bevolkingsgroepen (Castells, 2000b): *glocalisering*.

In dit proces winnen twee verantwoordelijkheden die aan de burgemeester worden toegeschreven aan belang. In de eerste plaats is het belangrijk dat de burgemeester zijn gemeente op regionaal, nationaal en internationaal profileert en manifesteert en de concurrentie met andere gemeenten aan gaat: ambassadeur van de lokale gemeenschap (een rol die bijvoorbeeld de Franse burgemeester op het lijf geschreven is; Schaap, Cachet, Daemen, Noppe, & Ringeling, 2004; Schaap, Daemen, & Ringeling, 2009). In de tweede plaats wordt het (nog) belangrijker dat de burgemeester de lokale identiteit en de sociale samenhang *binnen* de lokale gemeenschap vergroot. Dit verhoogt de druk op de burgemeester. Maar dat bevorderen van de sociale samenhang binnen de lokale samenleving wordt moeilijker als gevolg van diversificatie van de samenleving. De samenleving wordt, zoals Zijdeveld in zijn inleiding stelde, steeds sterker multi-etnisch en multicultureel. Deze fragmentatie van de samenleving heeft tot gevolg dat het voor burgemeesters lastiger wordt verschillende bevolkingsgroepen lokaal met elkaar te verbinden (Pinson, te verschijnen in 2009). Dit effect wordt versterkt door de individualisering waar onder andere Paul Schnabel aandacht voor vraagt. Verheul en Schaap (2009) stellen dat het creëren van *a sense of community* in een context van een veelheid aan identiteiten, één van de centrale dilemma's is waarmee burgemeesters nu en in de toekomst te maken krijgen.

### *c. Veranderingen in de democratie*

De Nederlandse democratie is een representatieve democratie. De burgers kiezen hun vertegenwoordigers, de vertegenwoordigers bepalen vervolgens de samenstelling van het bestuur en het beleid. Die traditionele representatieve democratie staat echter onder druk, in binnen- en buitenland, zo laten diverse vergelijkende studies zien (Daemen & Schaap, 2000; Caulfield & Larsen, 2002; Kersting & Vetter, 2003; Denters & Rose, 2005; Schaap, Daemen, & Ringeling, 2009). Problemen waar het lokaal bestuur in vele landen tegenaan loopt zijn, onder andere:

- Burgers zijn zich aan het heroriënteren. De mondigheid van burgers neemt toe (Van den Brink, 2002). Burgers verlangen in toenemende mate publieke voorzieningen die zijn toegesneden op de eigen positie en voorkeuren en veel burgers leggen zich niet zonder meer neer bij overheidsbesluiten die in hun ogen niet of onvoldoende tegemoet komen aan hun eigen wensen (Tweede Kamer, 2005; Lowndes & Leach, 2004). Van bestuurders wordt meer en meer verwacht dat zij responsief zijn, dat zij de belangen van burgers meewegen in de besluitvorming, terwijl de verschillende verwachtingen moeilijk te verenigen zijn (Bergström et al., 2008). Mede in reactie daarop wordt internationaal geëxperimenteerd met de introductie van (nieuwe) vormen van directe democratie op lokaal niveau.
- Het belang van de traditionele, formele democratie neemt af. Burgers keren zich van die traditionele politiek af, zoals blijkt uit dalende opkomsten bij lokale verkiezingen. Dat wijst erop, dat burgers minder belang hechten aan die verkiezingen. Of dat zij zich niet goed herkennen in het gemeentebestuur en het partijstelsel. Wat ook de redenen en oorzaken zijn, dalende verkiezingsopkomsten zijn niet goed voor de legitimiteit van de politieke keuzen. Daarnaast kunnen vele burgers over het algemeen zeer wel zelf hun wensen kenbaar maken; zij hebben daar politieke partijen minder voor nodig. De politiek heeft zich verplaatst, de articulatie van maatschappelijke wensen, van oudsher een taak voor politieke partijen, blijkt grotendeels elders plaats te vinden.
- Spanningen tussen de representatieve democratie en wilsvorming in de volksvertegenwoordiging enerzijds, en inbreng en participatie van burgers en de *civil society* anderzijds. Volksvertegenwoordigers hebben de neiging vast te houden aan het primaat van de politiek, maar dan ten onrechte opgevat als het primaat van gekozen politici om het eerste en het laatste woord te hebben. Die opvatting botst met verlangens van burgers om zelf mee te kunnen denken, zelf beslissingen te kunnen nemen.

Enerzijds is die vermenging van directe en indirecte vormen van democratie nodig voor vitale democratie (Hendriks, 2006). Anderzijds ontstaan spanningen tussen de traditionele representatieve democratie en de karakteristieken van de geïntroduceerde vormen van directe democratie. Er kan sprake zijn van botsende mandaten. Ook tussen de roep om gezaghebbend leiderschap en de directe democratie ontstaan spanningen.

In vrijwel alle West-Europese landen worden dan ook pogingen gedaan om wat aan dat probleem te doen (Daemen & Schaap, 2000; Caulfield & Larsen, 2002; Kersting & Vetter, 2003; Reynaert, Steyvers, Delwit & Pilet, 2005; Denters & Rose, 2005).

In de eerste plaats proberen landen de traditionele representatieve democratie te versterken. Dat gebeurt bijvoorbeeld door veranderingen in het kiesstelsel (vereenvoudigingen, lagere leeftijd, voorkeursstemmen, poststemmingen; Vetter & Kersting, 2003, p. 343-344). Ook wordt her en der de positie van de volksvertegenwoordigers verbeterd (bijvoorbeeld een financiële vergoeding voor raadsleden; Daemen & Schaap, 2000, p. 62; Kenny, 2003, p. 121). Of raadsminoriteiten krijgen meer rechten (Borraz & Le Galès, 2005, p. 25). Dan wel wordt overgegaan tot andere verhoudingen tussen volksvertegenwoordiging en dagelijks bestuur: dualisering (Schaap & Ringeling, 2007).

### **Bindende functie**

*Een van de belangrijkste aspecten van het ambt, vind ik de bindende functie tussen burgers en bestuur. Burgers en ondernemers zien je als een eerste aanspreekpunt, de burgemeester is het gezicht van de gemeente - zeker in wat kleinere gemeenten. Dat is een rol die er in hun ogen echt bij hoort en dat moet wat mij betreft ook zo blijven.*

**Harald Bergmann, burgemeester van Albrandswaard**



In de tweede plaats worden pogingen gedaan de vertegenwoordigende democratie te verbreden. Dat gebeurt bijvoorbeeld door vormen van inspraak en consultatie, via vaste procedures, interactieve beleidsvorming, enquêtes, adviesraden of binnengemeentelijke decentralisatie (bijv. Beukenholdt, Daemen & Schaap, 2002; Plees, 2005, p.52-61; Borraz & Le Galès, 2005, p.25; Rose & Ståhlberg, 2005, p.94).

In de derde plaats kiezen gemeenten er soms voor de 'klantendemocratie' te verstevigen, om zo tegemoet te komen aan de behoefte aan betere dienstverlening en meer efficiëntie. Voorbeelden zijn ouderraden in het openbaar onderwijs (Rose & Ståhlberg, 2005, p. 96), en het introduceren van kwaliteitshandvesten ('Citizen's Charters'; Sullivan, 2003, p.43).



In de vierde plaats wordt de democratie verbreed: andere vormen van democratie vullen de representatie aan. Wij zien dat bijvoorbeeld in het gezamenlijk met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties formuleren van strategieën (Bobbio, 2005, p.45). Of het introduceren van mogelijkheden tot het houden van referenda en het rechtstreeks kiezen van burgemeesters (Steyvers et al., 2009; Wollmann, 2008; Gabriel & Eisenmann, 2005). En, net als in Nederland wordt in andere landen gezocht naar vergaande vormen van burgerparticipatie (bijv. Gabriel & Eisenmann, 2005, p. 134-135).

Al met al kunnen we stellen, dat de traditionele democratie in Nederland (representatie en consensus) behoorlijk onder druk is komen te staan. De druk wordt veroorzaakt door de hang naar alternatieve vormen van democratie, zoals de penduledemocratie, de participatieve democratie en de kiezersdemocratie. Burgers kijken anders tegen bestuurders aan, dan voorheen. Zoals Hendriks in zijn inleiding in de Studiegroep stelde: 'respectvolle afstand' is vervangen door 'spanningsvolle nabijheid', waarbij velen de politiek met argwaan en wantrouwen benaderen. De consensusdemocratie in Nederland, gedomineerd door vertegenwoordigers en overleg, staat onder druk en is aan veel kritiek onderhevig. We zien een hang naar directe democratie en de opkomst van populisme en personalisme, evenals de opkomst van een peilingendemocratie. Dit brengt uitdagingen voor bestuurders met zich mee. Onder andere omdat hun legitimiteit wordt aangetast. Ook de burgemeester heeft hiermee te maken. Er is behoefte aan 'dappere doorslaggevende leiders'. Het vertrouwen in de politiek en het bestuur is weliswaar de laatste tijd weer enigszins aan het stijgen, maar structureel is het meer gedaald dan het vertrouwen in andere instituties zoals rechtbanken.

Mogelijke oplossingen liggen in een combinatie van vitaal en actief burgerschap en 'aansprekend bestuur': burgers en bestuurders mogen elkaar aanspreken op elkaars verantwoordelijkheden, zo stelt Hendriks (2006: 195 e.v.).

De burgemeester heeft een dubbelrol waarin de consensus ingebakken zit. Burgemeesters in grote gemeenten lijken zich steeds minder op te stellen als probleemoplossers, meer als probleembenoemers. Dit kan bedreigend zijn, omdat dit wel op basis van waarden moet gebeuren. De uitdaging aan gemeenten ligt dan ook in het definiëren van deze waarden van waaruit gehandeld wordt. Misschien moet de burgemeester het speelveld bewaken in plaats van de bal te nemen. Ook zou de burgemeester een rol kunnen spelen in het activeren van burgers, aldus de Studiegroep, zij het dat zij de verantwoordelijkheid daarvoor toch eerst en vooral ziet weggelegd voor politieke partijen en raadsleden.

#### *d. Personalisering in het bestuur*

De zichtbaarheid van lokale politieke leiders, burgemeesters in het bijzonder, neemt toe (Greasley & Stoker, 2008; Lowndes & Leach, 2004). Dit hangt nauw samen met de individualisering van het politiek leiderschap (Steyvers et al., 2008). Eerder dan een onbedoeld gevolg van politiek-bestuurlijke ontwikkelingen is die individualisering het gevolg van bewuste maatregelen om 'krachtig' lokaal leiderschap te ontwikkelen. De invoering van de (direct) gekozen burgemeester in onder andere Duitsland, Engeland, Italië en verschillende Oost-Europese landen is daar een voorbeeld van. Deze maatregel zou moeten leiden tot een verbetering van (a) de zichtbaarheid van lokale leiders, (b) de besluitvaardigheid van het lokaal bestuur, (c) de transparantie van het lokaal bestuur en (d) tot het nemen van meer politieke verantwoordelijkheid. Daardoor zou de legitimiteit van het lokaal bestuur, die nu onder druk staat (Borraz & John, 2004), toenemen.

Dat invoering van de gekozen burgemeester in Nederland op korte termijn onwaarschijnlijk lijkt, wil niet zeggen dat hier geen sprake is van een vergelijkbare roep om herkenbaar, krachtig politiek leiderschap en een wens voor meer politieke verantwoordelijkheid, of dat de zichtbaarheid van de Nederlandse burgemeester niet zou zijn toegenomen. Zo vergroot de toename van het aantal bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid zijn zichtbaarheid evident. Toch zijn maatregelen die zijn genomen in de hoop de legitimiteit van het lokaal bestuur te vergroten niet altijd in lijn met de hierboven besproken trends. Dualisering bijvoorbeeld, leidt niet tot een individualisering van het politieke leiderschap van de burgemeester (Steyvers et al., 2008, p.138) en is daar ook niet voor bedoeld.

Ook vanuit journalistieke hoek wordt geconstateerd dat de zichtbaarheid van burgemeesters toeneemt. Burgemeesters worden in toenemende mate de 'eerste woordvoerders' van de gemeente, zo stelde Henk Bouwmans in zijn inleiding in de Studiegroep. De 'burgemeester als CEO' is daarbij steeds belangrijker. Dit komt in de eerste plaats doordat de gemeente steeds meer een regiefunctie krijgt als gevolg van het afstoten van taken. Dit vraagt een andere rol van de burgemeester. Gemeenten worden in de tweede plaats steeds vaker aangesproken als 'de eerste overheid', waarvan de burgemeester dan het aanspreekpunt is. In de derde plaats is een ontwikkeling te constateren waarbij het belang van 'law and order' sterker naar voren komt. De burger heeft in de gefragmenteerde samenleving behoefte aan duidelijkheid en zekerheid. Van de burgemeester wordt verwacht dat hij deze biedt. De burgemeester neemt op dit terrein een prominenter rol in door het veiligheidsaspect en de bijbehorende bevoegdheden (cf. De Vries, 2008). In de vierde plaats zijn de media veel meer aanwezig dan dertig jaar geleden en spelen zij ook een veel grotere rol. Het medialandschap is bovendien gediversifieerd.

De burgemeester wordt gezien als boegbeeld van de gemeente en is het bekendste gezicht. Behoeftte aan betrouwbaarheid en betekenisgeving is erg belangrijk. Burgemeesters lijken steeds centraler te komen staan in maatschappelijke discussies, ten koste van wethouders. Als deze tendens zich doorzet, zal charisma steeds belangrijker worden. De Studiegroep lijkt de professionaliteit van de burgemeester echter relevanter te vinden dan charisma. Daarbij past wellicht ook een rol als coach voor wethouders, als bindende persoon, maar ook als persoon die nu en dan tegensprekt. De burgemeester zou 'langs de zijlijn, maar niet buiten spel' moeten staan. Maar de vraag is ook, of burgemeesters niet juist voorop moeten lopen; bijvoorbeeld omdat ze in een zich regionaliserend bestuur over de grenzen van de gemeente moeten kunnen kijken.



### **Het karakter bepaalt**

*De uitvoering van de taak van burgervader blijft zeer belangrijk voor een burgemeester binnen een kleine en hechte gemeenschap. Het tonen van leiderschap is voor een burgemeester relevant doch het karakter van de persoon bepaalt de invulling. Deze persoonlijke invulling maakt het burgermeesterschap tot een unieke prachtbaan. De wisseling tussen leiderschap en burgervaderschap maakt het ambt apart. Het ambt van burgemeester is gedurende de jaren geregionaliseerd en de gegeven politieke en bestuurlijke bevoegdheden worden niet langs een wettelijke weg verkregen doch moeten je worden gegund door de politieke omgeving.*

**Armand Cremers, burgemeester van Beek**

Vanuit de bevolking komt een roep om sterk, persoonlijk, sturend leiderschap (Haus & Sweeting, 2006; Steyvers et al., 2008). In Nederland wordt die roep om sterk leiderschap gecombineerd met een roep om (de mogelijkheid tot) verdere betrokkenheid van burgers bij politiek en besluitvorming (SCP, 2005, p.348). Van burgemeesters en wethouders wordt verwacht dat zij gezaghebbende beslissingen nemen, knopen doorhakken (Bakker & Yesilkagit, 2005; Boogers, 2007; Steyvers et al., 2008). Deze roep om leiderschap wordt niet zelden in verband gebracht met de opkomst van de netwerksamenleving (o.a. Goldsmith & Larsen, 2004). Juist in een lokale samenleving die gekenmerkt wordt door vergaande samenwerking tussen wederzijds afhankelijke publieke en private actoren, door governance (Rhodes, 1997; Pierre en Guy Peters, 2000; Kjær, 2004), zou sprake zijn van een noodzaak tot leiderschap. Er is behoefte aan leiders die in de complexe samenleving richting geven aan het lokale beleid (zie o.a. John & Cole, 1999).

#### *e. Dualisering van het bestuur*

In 2002 zijn in Nederland de verhouding tussen de raad en het college van B&W gedualiseerd. Die ontwikkeling is ook elders in Europa waar te nemen, zoals in Duitsland, Engeland en Italië (Wollmann, 2008; Orr, 2004, p.334 en Magnier, 2004; zie ook Schaap & Ringeling, 2006, 2007).

De meeste wezenlijke onderdelen van de dualisering in Nederland zijn:

- Wethouders zijn geen lid meer van de gemeenteraad. Wethouders worden weliswaar nog steeds benoemd door de gemeenteraad, maar raadsleden die tot wethouder worden benoemd verliezen daarmee hun raadslidmaatschap. De raad kan ook niet-raadsleden tot wethouder benoemen. De bedoeling hiervan was, dat de raadsleden zich meer zouden gaan opstellen als 'echte' volksvertegenwoordigers, in plaats van als medebestuurders. Daarnaast was het voorstel om wethouders van buiten de raad te benoemen, mede ingegeven door zorgen over de kwaliteit van de lokale bestuurders. Langs deze weg zouden meer mensen in aanmerking kunnen komen voor het wethouderschap, ook diegenen die geen animo hebben om in een gemeenteraad te zitten. Een van de gevolgen van het scheiden van het wethouderschap en het raadslidmaatschap is dat wethouders daardoor geen lid meer zijn van de raadsfractie (net als ministers landelijk). Dat laat overigens onverlet, dat vele raadsfracties de aanwezigheid van 'hun' wethouders nog wel op prijs stellen.
- De rollen van de gemeenteraad zijn formeel verhelderd en versterkt. De raad wordt nadrukkelijker dan in het verleden gepositioneerd als volksvertegenwoordiger, controleur en kadersteller. De raad heeft daarvoor nieuwe bevoegdheden gekregen. Zo heeft hij een onderzoeksrecht gekregen en recht op ambtelijke bijstand. Raden die dat willen, kunnen zelfstandig onderzoek verrichten of opdracht daartoe geven.

Zij kunnen daarmee maatschappelijke vraagstukken opsporen die om beleid vragen, bestaand beleid evalueren, dan wel controleren of B en W op juiste wijze uitvoering gegeven heeft aan besluiten van de raad. Voorwaarde is dan wel, dat raden zichzelf daar voldoende budgettaire ruimte voor geven. Tevens is in de wet vastgelegd, dat een aantal bestaande bevoegdheden gemakkelijker gebruikt kan worden, zoals het recht van initiatief en het recht van amendement. Amendementen, bijvoorbeeld, kunnen tegenwoordig door individuele leden van de raad ingediend worden. Uit de evaluaties (bijvoorbeeld Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur, 2004 resp. Berenschot, 2004) blijkt echter, dat de meeste gemeenteraden nog worstelen met hun scherper omschreven taken.

- Elke gemeente is verplicht een rekenkamer(funcitie) in te stellen, naar analogie van de Algemene Rekenkamer op landelijk niveau. Zij moet vooral de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid beoordelen. In plaats van een onafhankelijke rekenkamer kunnen gemeenteraden ook besluiten tot het in het leven roepen van een rekenkamerfunctie binnen de raad. Voordeel van een onafhankelijke rekenkamer is, dat bij het beoordelen van het beleid geen politieke overwegingen mee zullen spelen. Een rekenkamercommissie die tenminste voor een deel uit raadsleden bestaat, kan die afstand tot het beleid niet hebben. Immers, de raadsleden hebben zelf een besluit genomen over het beleid. Aan de andere kant kan die afstand ook een handicap zijn. Kennis van de gemeente en van de manier waarop de gemeente functioneert, kan ook nuttig zijn bij het beoordelen van het gemeentelijk beleid.
- Daarnaast hebben gemeenten een eigen raadsgriffier. Deze functionaris werkt alleen voor de raad en niet voor het college van B en W. Gemeenteraden kunnen zelf besluiten over de omvang en invulling van de griffie en daarmee de griffiersfunctie. De griffie wordt belast met het secretariaat van de raad en zijn commissies. De griffie kan ook tot taak krijgen het organiseren en begeleiden van onderzoek van de raad, het ondersteunen in de volksvertegenwoordigende activiteiten en het geven van voorlichting over activiteiten van de raad. De Tweede Kamer heeft bij amendement geregeld, dat de griffier een andere persoon moet zijn dan de gemeentesecretaris.

Het dualisme heeft geleid tot een grotere afstand tussen de vertegenwoordigende en uitvoerende organen in het lokaal bestuur, in ieder geval in formele zin en voor zover dat in praktijk nog niet het geval was.

Zicht op de feitelijke gevolgen van dualisering voor de positie van de burgemeester, is er nauwelijks. Uit de evaluatie van de dualisering bleek dat burgemeesters goed kunnen omgaan met de versterking van hun positie (Berenschot, 2004). Maar zij leken geen bijzondere verantwoordelijkheid genomen te hebben voor een goed verloop van het dualiseringsproces (Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur, 2004). Uit een peiling op het NGB-najaarscongres in 2008 bleek dat Nederlandse burgemeesters heel verschillend denken over die gevolgen. Sommigen menen dat er vrijwel niets veranderd is, waar anderen van mening zijn dat de eigen positie versterkt is. Deze verschillen zijn mogelijk het gevolg van de verschillende manieren waarop gemeenten en burgemeesters in hun gemeente omgaan met de dualisering.

## 4. Ontwikkelingen in het ambt

**“Meer lef gekregen”; “Risicomijdender geworden”; “Heel erg kwetsbaar”; “Zwaardere verantwoordelijkheden” - Geïnterviewden over ontwikkeling ambt.**

### 4.1. Wie en wat is de burgemeester?<sup>13</sup>

De burgemeester is tegenwoordig een andere figuur dan honderd jaar geleden, zowel wat betreft afkomst als functioneren. In de eerste helft van de twintigste eeuw, ruwweg tot de Tweede Wereldoorlog, kwamen burgemeesters uit de bovenste sociale lagen van de bevolking, dikwijls uit de adel. Soms ging het burgemeesterschap ‘van vader op zoon’. Burgemeesters hadden stijl en moesten niet armlastig zijn, want het salaris was karig: het burgemeestersambt was een ereambt. Burgemeesters waren traditionele regenten en stonden boven de partijen; sommigen werden burgervader. Opleiding hadden de heren amper, dikwijls werden zij na een kort volontairschap (onbezoldigd leerling) op een gemeentesecretarie op jonge leeftijd tot burgemeester benoemd, in een kleine gemeente.

Rond de Tweede Wereldoorlog veranderde dat. Eind jaren dertig was besloten de burgemeesters een normaal salaris te geven. In de jaren na de oorlog bestond een grote behoefte aan zakelijk leiderschap. Het burgemeestersambt werd technocratischer, veel ervaring binnen een gemeentelijke apparaat werd een pluspunt voor kandidaten. Tussen 1955 en 1965 had 70% van de nieuwe burgemeesters een voorgeschiedenis als gemeentebtenaar. Daarnaast werd het burgemeestersambt meer dan voorheen een carrièreambt. Langzamerhand ontstond een nieuw soort burgemeester. De eisen die aan de burgemeester werden gesteld, veranderden door de professionalisering van het lokaal bestuur. De burgemeester was in de jaren '50 en '60 van de afgelopen eeuw de echte leider van het lokaal bestuur (op zoek naar kansen voor wederopbouw en groei).

De politisering van het lokaal bestuur van de jaren '60 en '70 beëindigde het tijdperk van de ambtenaar-burgemeesters. Voor hen was geen plek meer in een cultuur van meerderheidscolleges en polarisatie. De lokale politiek werd van bestuurlijk, politiek en kon niet meer alleen op grond van juridische deskundigheid in toom worden gehouden. De burgemeester moest kunnen inspelen op een gepolitiseerde omgeving. Oud-wethouders waren daar beter toe in staat. Terwijl nieuwe burgemeesters vóór 1970 vooral werden gezocht binnen de

---

13. De tekst in deze paragraaf is gebaseerd op hoofdstuk 4, De Burgemeester, uit: Derksen & Schaap, 2007.

ambtelijke wereld, werden zij na 1970 vooral in de politieke wereld gevonden, althans: de politieke wereld buiten de eigen gemeente. In het gemeentebestuur namen de wethouders een belangrijk deel van het politieke gewicht van de burgemeester over. De portefeuillevverdeling werd verder doorgevoerd en de beleidsinhoudelijke portefeuilles zijn steeds meer in de handen van de wethouders gekomen (Castenmiller, 2001). Vooral in gemeenten groter dan 50.000 inwoners was dat het geval. Burgemeesters hielden, naast hun wettelijke openbare orde en veiligheid portefeuille, wel vaak hun 'bestuursportefeuilles' (algemene zaken, coördinatie, bestuurlijke organisatie). Op deze terreinen heeft de burgemeester zijn positie behouden.



### Gevoelsmens

*De burgemeester is een baken in de gemeenschap. Wij ambtsdragers - het woord alleen al - moeten er voor waken dat de burgemeester geen administratief instituut wordt, maar het gevoelsmens blijft waar burgers met hun vragen en emoties in nood en goede tijden terecht kunnen. Wars van politieke belangen en met oog voor objectieve oplossingen.*

**Simone Dirven, Burgemeester van Dongen**

Tegenwoordig heeft ongeveer tweederde van de burgemeesters een politieke functie vervuld, alvorens burgemeester te worden; meestal gaat het om een ander burgemeesterschap, vaak om een wethouderschap. Voordien heeft hij in de regel een goede opleiding gehad (meer dan de helft heeft een academische opleiding genoten en nog eens eenderde een hoger beroepsopleiding). Het aantal vrouwelijke burgemeesters is gering (ongeveer een vijfde). Maar als bovenal technisch voorzitter kan hij, hoe belangrijk een dergelijke functie ook is, toch nauwelijks meer *primus inter pares* worden genoemd. In veel grotere gemeenten is de wethouder die zich als de *politieke leider* presenteert, tegenwoordig de werkelijke *primus inter pares*.

## 4.2. Benoemingsprocedure

In de jaren waarin het lokaal bestuur politiseerde, veranderde ook de benoemingsprocedure. Die procedure was sinds de vaststelling van de organieke wetten midden negentiende eeuw niet veranderd: de Kroon (dus de regering) benoemt. Er is overigens ook toen al wel discussie geweest over een andere aanstellingswijze dan de Kroonbenoeming. Zo was Thorbecke voorstander van regeling door de gewone wetgever (en dus niet de Grondwetgever) en van een door de raad aangewezen burgemeester. En ook toen al werden er voorstellen gedaan

voor rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Maar Kroonbenoeming was de uitkomst van wetgeving en discussie. Tot 1970 was de procedure een volstrekt gesloten. Na openstelling van de vacature kon vrijwel iedereen solliciteren, bij de commissaris van de Koningin in de desbetreffende provincie.<sup>14</sup>

De commissaris won vervolgens informatie in over de sollicitanten, waarna hij de beste kandidaten aanbeval aan de Minister van Binnenlandse Zaken. De minister deed daarna een voordracht aan de Kroon (dus de Regering).<sup>15</sup>

Ook na 1970 meldden sollicitanten zich bij de commissaris van de Koningin, en ook toen eindigde de procedure met een voordracht aan en benoeming door de regering. Maar in de fasen tussen sollicitatie en benoeming hebben de gemeenteraden een positie gekregen. Vanaf 1967 kregen de raden inspraak in de gewenste kwaliteiten, maar over kandidaten mocht niet gesproken worden. In 1972 werd deze praktijk geformaliseerd; commissarissen moesten voortaan de gemeenteraden horen over de eisen van 'geschiktheid en bekwaamheid' die zij zouden willen stellen. De raden formuleerden die wensen al spoedig in 'profielschetsen'. Over kandidaten mochten de raden nog altijd niet spreken. In de jaren '80 is dat veranderd: dan doen de 'vertrouwenscommissies' hun intrede: raadscommissies die vertrouwelijk met door de commissaris voorgeselecteerde kandidaten spreken. De aanstellingsprocedure werd een tweeslachtige: enerzijds handhaving van de Kroonbenoeming, anderzijds invloed van de raad, in beslotenheid, en binnen de ruimte die de commissarissen boden.

In de meeste recente geschiedenis is weer volop gediscussieerd over de aanstellingsprocedure. In het begin van de jaren '90 heeft de commissie-Van Thijn voorgesteld de burgemeester voortaan door de gemeenteraad te laten kiezen. In 1996 stelde de regering voor om de raad een recht van aanbeveling te geven. In 2001 heeft de wetgever inderdaad besloten dat de gemeenteraad voortaan een *openbare* aanbeveling doet van ten minste twee kandidaten voor de vervulling van de vacante burgemeesterspost. De minister moet zeer zwaarwegende argumenten hebben om van de voorkeur van de gemeenteraad af te wijken. Eveneens in 2001 is besloten de gemeenteraad het recht te geven zijn aanbeveling in een referendum aan de bevolking voor te leggen: het 'burgemeestersreferendum'.

---

14. Iedere Nederlander, die 'niet krachtens onherroepelijke uitspraak wegens krankzinnigheid of zwakheid van vermogens, de beschikking of beheer over zijn goederen heeft verloren, noch van de verkiesbaarheid is ontzet en den ouderdom van vijf en twintig jaar heeft vervuld' kon naar een burgemeesterspost solliciteren. Met de invoering van de huidige Gemeentewet is nog slechts het Nederlandschap vereist (artikel 63). Andere 'benoembaarheidvereisten' voor het burgemeesterschap kent de wet niet.

15. Voor provinciehoofdsteden en andere gemeenten boven de 50.000 inwoners werd de kandidaat door het kabinet als geheel voorgedragen.



Vanaf 2002 hebben achtereenvolgende kabinetten-Balkenende stappen ondernomen naar een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Zoals bekend, werd de vereiste tweederde meerderheid in de Eerste Kamer niet gehaald. Daarmee viel het doek voor elke grote verandering in de aanstellingswijze en bleef de Kroonbenoeming overeind. De huidige procedure kent twee veranderingen ten opzichte van die vanaf 2001: de raad doet tegenwoordig een enkelvoudige aanbeveling, en de raad heeft bij de herbenoeming van de burgemeester het recht een aanbeveling te doen om wel of niet te herbenoemen.

Ook voor burgemeesters geldt tegenwoordig in de praktijk een vertrouwensregel (Korsten & Aardema, 2006). Al in 1994 gaf bijna de helft van de burgemeesters aan dat zij zouden opstappen bij een tegen hen gerichte motie van wantrouwen (Derksen et al., 1994).

Tabel 1: Historische ontwikkeling van het burgemeestersambt.

	Tot WO-II	1950-1970	1970-2001	2001-
<b>Karakter burgemeesters-ambt</b>	Regent uit gegoede burgerij/adel	Technocratisch-ambtelijk bestuurder	Politieke burgemeester; variëteit	Gearieerd
<b>Rol regering</b>	Benoeming in vertrouwelijkheid, op voordracht commissaris	Benoeming in vertrouwelijkheid, op voordracht commissaris	Benoeming in vertrouwelijkheid, op voordracht commissaris, na inspraak raad	Benoeming in vertrouwelijkheid, op voordracht commissaris, na aanbeveling raad
<b>Rol Commissaris van de Koningin</b>	Informatie inwinnen, kandidaten voordragen	Informatie inwinnen, kandidaten voordragen	Informatie inwinnen, wensen raad peilen, voorselectie kandidaten doorgeven aan raad, kandidaten voordragen	Informatie inwinnen, wensen raad peilen, voorselectie kandidaten doorgeven aan raad, kandidaten voordragen

<b>Rol gemeenteraad</b>	Afwachten	Afwachten	Profielschets opstellen, vertrouwens-commissie instellen voor gesprekken met kandidaten, aanbeveling opstellen	Profielschets opstellen, vertrouwens-commissie instellen voor gesprekken met kandidaten, openbare aanbeveling opstellen
<b>Rol bevolking</b>	Afwachten	Afwachten	Afwachten	Afwachten (tijdelijk en sporadisch: mogelijkheid zich uit te spreken over geselecteerde kandidaten)

Al met al kunnen we stellen dat er twee ontwikkelingen zijn in de aanstellingswijze van de burgemeester: lokalisering en democratisering. Maar beide ontwikkelingen zijn beperkt:

- Er is wel sprake van lokalisering, een aanstelling met meer lokale invloed, maar de gemeente kiest niet haar eigen burgemeester. Immers, de raad heeft invloed, zeker met de openbare aanbeveling, maar hij kiest niet vrijelijk zijn eigen kandidaten
- Ook is enigszins sprake van democratisering: meer invloed voor kiezers en hun vertegenwoordigers. Raadsleden hebben, zoals hiervoor gesteld, aan invloed gewonnen, maar de kiezers hoegenaamd niet.

Nederland sluit met deze beide ontwikkelingen, hoe gebrekkig die ook mogen zijn, aan bij ontwikkelingen elders in Europa. Lokalisering en democratisering zijn in vele Westeuropese landen te herkennen. Maar de kern van de aanstellingswijze van de burgemeesters in Nederland blijft een buitenbeentje. In geen enkel ander land worden burgemeesters benoemd, behalve in België. Maar daar doet de gemeenteraad een volwaardige voordracht en is de voorgedragene doorgaans een lokale politieke leider en geen buitenstaander.

#### 4.3. Recente ontwikkelingen in het burgemeestersambt

Ingrijpende maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, zoals we die in het voorgaande schetsten, zullen ook invloed hebben op positie en rol(len) van de burgemeester. Het burgemeestersambt zal er deels door veranderen. In deze paragraaf verkennen we welke gevolgen de geschetste maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen voor het burgemeestersambt hebben, welke autonome veranderingen er in het ambt plaatsvinden en welke toekomstige veranderingen te verwachten zijn. Achtereenvolgend komen aan bod:

- a. Spanning tussen globalisering en lokalisering
- b. Toegenomen afhankelijkheid
- c. Spanning tussen leiderschap en collegiaal bestuur
- d. Toegenomen bevoegdheden
- e. Toegenomen kwetsbaarheid
- f. Professionalisering

Later in deze verkenning proberen we verwachtingen voor de toekomst verder te systematiseren, in de vorm van een verkenning van de rollen die de burgemeester speelt, zal gaan en zal blijven spelen (5.1 en 5.2) en in de vorm van beelden van de toekomst van het ambt (5.3).

##### *a. Spanning tussen globalisering en lokalisering*

In hoofdstuk 2 schetsten we de gelijktijdige processen van globalisering en lokalisering. Enerzijds is het van belang dat de burgemeester zijn gemeente op regionaal, nationaal en internationaal niveau profileert en manifesteert en de concurrentie met andere gemeenten aan gaat. Besturen van regionale of intergemeentelijke verbanden wordt steeds meer een integraal en concreet onderdeel van de burgemeestersrol. Meegaan in regionale ontwikkelingen is voor burgemeesters haast onvermijdelijk. Niet in de laatste plaats omdat veel van de uitvoeringsorganisaties waar burgemeester en gemeentebestuur zich van bedienen, inmiddels geregionaliseerd zijn. Zeker binnen de wettelijke portefeuille van de burgemeester<sup>16</sup>. Anderzijds wordt het (nog) belangrijker dat de burgemeester de lokale identiteit en de sociale samenhang binnen de lokale gemeenschap bevordert. Dit vergroot de druk op de burgemeester. Nog sterker dan nu zal burgemeester het concrete gezicht van de gemeente naar buiten toe worden. En, vaak ook de stem: de eerst woordvoerder van de gemeente (zie vorige hoofdstuk).

---

16. Denk aan politie- en veiligheidsregio. Vaak ook aan regionale milieudiensten en aan ambulancediensten (CPA's). Maar ook aan tal van WGR en WGR-plus constructies.

Tegelijk wordt het bevorderen van de sociale samenhang moeilijker als gevolg van diversificatie van de samenleving. De samenleving wordt, zoals Anton Zijderveld stelde, steeds sterker multi-ethnisch en multi-cultureel. Deze fragmentatie van de samenleving heeft tot gevolg dat het voor burgemeesters lastiger wordt verschillende bevolkingsgroepen lokaal met elkaar te verbinden (Pinson, te verschijnen in 2009). Dit effect wordt versterkt door de individualisering waar onder andere Paul Schnabel aandacht voor vraagt. Verheul en Schaap (2009) stellen dat het creëren van *a sense of community* in een context van een veelheid aan identiteiten, één van de centrale dilemma's is waarmee burgemeesters nu en in de toekomst te maken krijgen. Uiteraard heeft niet iedere burgemeester in dezelfde mate van doen met de gevolgen van diversificatie. Maar burgemeesters moeten er wel mee kunnen omgaan: ze moeten de diversiteit kunnen 'managen'. Minderheidsgroepen willen zich kunnen herkennen in een burgemeester, zich met hem kunnen identificeren. Hoewel verschillende groepen soms heel verschillend tegen de burgemeester aan kijken, en zeker anders dan autochtonen, is hij ook voor hen een centrale figuur in de gemeenschap. Juist dat biedt kansen in de communicatie tussen de allochtone burger en het bestuur. 'Allochtone burgemeesters heb je daarvoor niet nodig', zo verwoordde een deelnemer aan de expertmeeting diversiteit, die in het kader van dit project is gehouden, het. Belangrijk is wel dat burgemeesters een relatie opbouwen met de verschillende groepen nieuwe Nederlanders. Het aanhouden van contacten met zelforganisaties en sleutelfiguren in de wijk, kennis van de cultuur en oog voor gevoeligheden en culturele verschillen tussen en binnen bevolkingsgroepen, zijn daarvoor van belang. Een burgemeester die, op uitnodiging of op eigen initiatief, zichtbaar aanwezig is op voor migrantengroepen belangrijke momenten, zoals feestdagen, zet al een stap in de goede richting.

Daarnaast zou het, vanuit het oogpunt van representatie, goed zijn als er geleidelijk meer allochtone burgemeesters zouden komen. De werving van allochtone burgemeesters verdient extra aandacht. Problematisch is evenwel dat het ambt door migrantengroepen nog maar beperkt aantrekkelijk of bereikbaar wordt geacht, al is de hoop dat de benoeming van Ahmed Aboutaleb in Rotterdam daar wezenlijk verandering in heeft aangebracht.

#### *b. Toegenomen afhankelijkheid*

Zoals blijkt uit de bespreking van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, worden burgemeesters in toenemende mate geconfronteerd met de netwerkstructuur van de samenleving en met de *governance* praktijk, die daarop een antwoord probeert te vinden. Dat dit gevolgen heeft voor de positie en rol van de burgemeester is evident. Wat die gevolgen zijn, is echter niet eenduidig. Genieys, Ballart en Valarié (2004) stellen dat sterk, sturend leiderschap minder kansrijk is geworden. *Great leaders* worden *network builders*. Greasley en Stoker

(2008) delen deze opvatting. De burgemeester heeft vrijwel geen controle meer over de benodigde middelen en zal daardoor vrijwel niet meer in staat zijn direct sturend leiderschap ten toon te spreiden. Traditioneel *topdown* besturen werkt niet meer in een moderne samenleving. Burgemeesters worden meer afhankelijk en minder autonoom. Hoe sterk ook zijn leiderschap, de burgemeester kan het niet alleen. Zijn afhankelijkheid van anderen binnen de eigen organisatie (bijvoorbeeld en ambtelijke staf) en van andere organisaties (andere overheden, corporaties, zorginstellingen, etc.) zal eerder groter dan kleiner worden. De burgemeester zal dus, naar externe partners toe, veel minder dwingend en dirigistisch moeten sturen dan in het verleden. Hij zal meer en meer moeten regisseren, verleiden, overreden of meenemen. Burgemeesters worden eerder facilitatoren van het lokale besluitvormingsproces. Daarin is voor hen echter nog wel een bijzondere rol weggelegd in het formuleren en bewaken van de lange termijnvisie van de gemeente (Svara, 2003; Greasley & Stoker, 2008; Borraz & John, 2004). In een fluïde, zo niet instabiele omgeving, waar vaak de politieke waan van de dag heerst kan en moet een burgemeester een meer stabiele factor zijn en opkomen voor lange(re) termijn beleid en belangen.

Anderen zien een meer proactieve rol voor de burgemeester ontstaan<sup>17</sup>. Gegeven de beperkte controle over de middelen proberen burgemeesters deze middelen te mobiliseren en bijeen te brengen (Pinson, te verschijnen in 2009).

De vaardigheid om in een mix van bevoegdheden, regie en persoonlijk gezag zaken voor elkaar te krijgen in ketens en netwerken zal (nog) belangrijker worden. In dat geval is eerder sprake van een verandering in de aard van de leidende, sturende rol van burgemeesters, dan van een afname. Anderen stellen zelfs dat de roep om sterk persoonlijk leiderschap als gevolg van de opkomst van de netwerksamenleving verder aan kracht zal winnen. In onzekere situaties wordt zichtbaar leiderschap nog belangrijker.

### *c. Spanning leiderschap en collegiaal bestuur*

Juist het feit dat het gaat om gelijktijdige ontwikkelingen maakt het op dit moment voor de burgemeester vrijwel onmogelijk zich aan beide ontwikkelingen aan te passen. De behoefte aan sterk, individueel leiderschap staat immers, zo blijkt ook empirisch, op gespannen voet met de behoefte aan een verbindende, netwerkende burgemeester (Steyvers et al., 2008). Verheul en Schaap (2009) spreken op dit punt van één van de centrale dilemma's van het burgemeestersambt.

---

17. Verschil in aanstellingswijze kan hier een rol bij spelen.

Vooraf het collegiaal bestuur staat onder druk, met name in grote steden. Er is een behoefte aan sterk, individueel leiderschap, maar pogingen om daar aan tegemoet te komen worden geblokkeerd door het principe van collectieve, collegiale besluitvorming (Goldsmith & Larsen, 2004). Is in sommige landen sprake van pogingen tot herstellen of verbeteren van traditionele collectieve besluitvorming (Goldsmith & Larsen, 2004) in veel andere landen is sprake van een “break away from collective and consensual forms of leadership” (Steyvers et al., 2009). Paradoxaal genoeg is er kennelijk behoefte aan beide ontwikkelingen. Het is voor de toekomst de vraag waar dit toe zal leiden: zal de behoefte aan sterke leiderschap op den duur leiden tot een breuk in het collegiale bestuur? Het lijkt waarschijnlijk dat verschillen tussen met name grote en kleine gemeenten op dit vlak zullen toenemen, dat er sprake zal zijn van verdere differentiatie.

#### *d. Toegenomen bevoegdheden*

Ook de toename van bevoegdheden van burgemeesters draagt bij aan deze spanning. Burgemeesters krijgen steeds meer bevoegdheden en doorzettingsmacht toebedeeld<sup>18</sup>. De veiligheidsportefeuille is in de afgelopen decennia veel belangrijker geworden en zal belangrijk blijven of nog belangrijker worden. Wel zal de inhoud van ‘veiligheid’ blijven veranderen<sup>19</sup>. Na terrorisme zullen zich naast oude, ook nieuwe veiligheidsproblemen aandienen. Hoe politiek wordt de burgemeester door het zwaarder en belangrijker worden van de veiligheidsportefeuille? De voortgaande uitbreiding van het aantal (bestuursrechtelijke) bevoegdheden van Nederlandse burgemeesters, is in internationaal vergelijkend perspectief uitzonderlijk. Uiteraard zijn er tussen en binnen landen grote verschillen (vgl. Schaap et al., 2009), maar vrijwel nergens in Europa zien we dat burgemeesters zo veel bevoegdheden hebben, vooral niet op het terrein van Openbare Orde en Veiligheid. Recent zien we wel dat Duitse burgemeesters op dit terrein enkele bevoegdheden naar zich toe hebben weten te trekken (Cachet, Van Sluis, Jochoms, Sey & Ringeling, te verschijnen 2009). Ook in België en Engeland is sprake van het uitbreiden van bevoegdheden van burgemeesters om door middel van het opleggen van bestuurlijke boetes en maatregelen op te kunnen treden tegen overlast op lokaal niveau (zie Devroe resp. Lippens in Cachet, De Kimpe, Ponsaers, & Ringeling, 2008).

Opvallend is misschien dat zelfs de introductie van de direct gekozen burgemeester niet gepaard is gegaan met een significante toename van bevoegdheden (Greasley & Stoker, 2008, p. 723), al hebben sommige

---

18. BZK, 2009.

19. Vergelijk literatuur over securitization; Wood & Shearing, 2007.

burgemeesters, zoals die van Londen, nieuwe autonome bevoegdheden gekregen. Een deel van de verklaring daarvoor is misschien gelegen in het feit dat de relatie tussen de bevoegdheden van burgemeesters enerzijds en hun mogelijkheden om leiderschap ten toon te spreiden niet één op één is:

*“Possession of a wider range of formal powers [...] did not necessarily produce the proactive individualistic exploitation of those powers (leaders with a strong power base did not necessarily behave as strong leaders). Indeed, strong leadership in the behavioural sense could develop without a strong power base” (Lowndes & Leach, 2004, p. 573).*

#### *e. Kwetsbaarheid*

Door de toegenomen invloed van de raad zijn burgemeesters kwetsbaarder geworden. Sinds 2001 is de rechtspositie van burgemeesters zwakker geworden, omdat de raad hen feitelijk kan wegsturen bij ‘verstoorde verhoudingen’, waarbij de raad zelf bepaalt wat dat zijn. Zodoende wordt het afbraakrisico groter (Korsten & Aardema, 2006).

Daarnaast moet een burgemeester meer dan voorheen keuzes maken om effectief te zijn. Hij moet optreden op een wijze die past binnen de gegeven maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context. Soms zal de burgemeester moeten kiezen voor de ene dan wel de andere context. Kiezen voor de maatschappelijke context bijvoorbeeld, om bestuurlijke impasses te doorbreken. Of juist kiezen voor de politiek-bestuurlijke context om, bijvoorbeeld, effectief te kunnen handhaven. De bij de maatschappelijke ontwikkelingen besproken opkomst van de netwerksamenleving leidt er volgens sommige auteurs toe dat burgemeesters meer en meer focussen op het ontwikkelen van lange termijn strategieën (Steyvers et al., 2008; Greasly & Stoker, 2008). Tegelijk houden ze zich (als gevolg daarvan?) minder bezig met de daadwerkelijke uitvoering van beleid (Steyvers et al., 2008, p. 139). Daarmee krijgt het ambt een politieker karakter. Anderen (o.a. Pinson, te verschijnen 2009) stellen juist, dat burgemeesters zich als gevolg van dezelfde ontwikkeling, meer bezig zullen houden met het mobiliseren van middelen voor de uitvoering van beleid. Hoewel dit niet betekent dat ze zich met de feitelijke uitvoering bezig houden, blijft (het bewaken van) de uitvoering in dat geval wel een belangrijk onderdeel van de taakopvatting van burgemeesters, waar dat bij de focus op strategieontwikkeling niet het geval is. Op al deze keuzes kan een burgemeester worden aangesproken; ook dat maakt kwetsbaarder.

Verder heeft een burgemeester te maken met divergerende verwachtingen ten aanzien van het ambt. Verwachtingenmanagement is noodzakelijk. De hoge, bijna niet waar te maken, verwachtingen vanuit de

samenleving moeten in goede (betere) banen geleid worden. Enerzijds door de burgemeester beter uit te rusten voor korte interventies, bijvoorbeeld door versterking van de kabinetsfunctie. Anderzijds door de positie van de burgemeester en die van ambtenaren en wethouders duidelijker te maken. Soms, misschien meer dan nu, zou de burgemeester 'signalen uit de samenleving' ook moeten kunnen gebruiken om 'eigen' beleid te ontwikkelen.

### **Veelzijdigheid**

*Veelzijdigheid is het meest kenmerkende aan het burgemeestersambt. Geketend ben je de meerdere van de burgers. Streng als er gehandhaafd moet worden. Als burgervader sta je naast de mensen, bij lief en bij leed. Als voorzitter van de raad en van het college ervaar je een spannende spagaat, die dienstbaarheid en leiderschap tegelijk vraagt. Je bent altijd zichtbaar, altijd in beeld. Je bent altijd inzetbaar, maar liefst niet aan zet. Je wordt gezien als de baas, al heb je weinig te vertellen. Je bent meestal welkom: op school om voor te lezen. Bij het echtpaar, dat vijftig jaar getrouwd is. Bij de ondernemer, die zijn bedrijf heeft uitgebreid. Bij het pop-festival waar je meeswingt. Bij de vrijwilliger, die een onderscheiding krijgt.*

**Hans Gaillard, Burgemeester van Son en Breugel**



#### *f. Professionalisering*

In een complexe maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving - waar weinig reden is om aan te nemen dat het in de komende jaren allemaal simpeler en overzichtelijker zal worden; integendeel - worden hoge eisen gesteld aan vertegenwoordigers, ambtenaren en bestuurders. De behoefte aan professionalisering is als gevolg daarvan groot, en die behoefte zal alleen maar toenemen.

Voor zowel startende als al langer zittende burgemeesters wordt een uitgebreid opleidingsprogramma aangeboden. Inhoudelijk bepaalt het NGB het aanbod aan burgemeesters, terwijl het ministerie van BZK, via het professionaliseringsfonds, de kosten deels voor zijn rekening neemt. De opleidingen hebben onder meer betrekking op publiek leiderschap, op rollen en rolopvattingen van burgemeesters, op openbare orde en veiligheid en op communicatie. Naast deze, en andere, mogelijkheden voor professionalisering en bijscholing zijn er ook mogelijkheden voor intervisie, waarbij burgemeesters onderling ervaringen uitwisselen over (lastige) kwesties uit hun beroepspraktijk. Tenslotte biedt het NGB sinds enkele jaren burgemeesters steun



bij crisisbeheersing. Via het NGB kunnen burgemeesters bij een crisis een beroep doen op een collega, die een vergelijkbare casus al eens heeft meegemaakt en van zijn ervaring leren. Bovendien bundelt het NGB ervaringen van bestuurders met crises in voor iedereen beschikbare publicaties ( NGB, 2005b, 2007).



### ***Rust, reflectie en rechtvaardigheid***

*Door een veranderende samenleving is het nodig om als burgemeester rust, reflectie en rechtvaardigheid te brengen. Met rust doel ik op het niet volgen van het opportunisme. Bij reflectie gaat het om het scheppen van een klimaat waarin er momenten zijn van nadenken en anderen daartoe in samenleving en politiek uit te nodigen: waar zijn we nou mee bezig? Tot slot gaat rechtvaardigheid over het geven van een stem aan de minderheid.*

**Koos Janssen, burgemeester van Zeist**

Professionalisering van het burgemeestersambt is al langer aan de gang en wordt in een groot aantal landen waargenomen (Wollman, 2008; Bergström et al., 2008; Magnier, 2004; Goldsmith & Larsen, 2004). Voor burgemeesters geldt internationaal gezien dat zij steeds vaker hoger opgeleid zijn, voltijds in de functie van burgemeester actief zijn en steeds vaker carrière maken als burgemeester (Guérin & Kerrouche, 2008). Vooral burgemeesters in grotere gemeenten zijn sterk geprofessionaliseerd. Die professionalisering hangt, internationaal gezien, samen met de dualisering. De scherpere taakverdeling tussen wetgevende en uitvoerende macht en de gelijktijdige versterking van de positie van de uitvoerende macht, hebben geleid tot een professionalisering van uitvoerende politici (Guérin & Kerrouche, 2008) - zoals ook de bedoeling was van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie (2000).

## 5. Rollen en scenario's

**“De burgemeester heeft een beleidsmatiger, inhoudelijker, profiel gekregen” -  
Geïnterviewde; bestuurskundige.**

### 5.1. De rollen van burgemeesters

De ontwikkelingen in het burgemeestersambt die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven hebben aanzienlijke gevolgen voor de invulling van het ambt. Wij zullen vooral ingaan op wat ze betekenen voor de verschillende rollen die burgemeesters hebben, in het openbaar bestuur, maar ook daarbuiten. Die rollen zijn als gevolg van ontwikkelingen in het ambt, maar ook als gevolg van de hiervoor beschreven maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, aan verandering onderhevig. Die verandering staat in de volgende paragrafen centraal.

Maar daarbij zal niet uit het oog worden verloren wat hetzelfde blijft. Ondanks het feit dat de positie en de bevoegdheden van burgemeesters door de tijd veranderen en tussen landen sterk kunnen verschillen, delen burgemeesters een aantal taken (Leach & Wilson, 2000, 2002; zie ook Goldsmith & Larsen, 2004). Van burgemeesters wordt ten eerste verwacht dat zij bijdragen aan de ontwikkeling van een lokale identiteit en aan de sociale samenhang binnen de lokale gemeenschap. De burgemeester kan en moet een belangrijke rol spelen bij ‘de boel bij elkaar houden’. Zeker in een samenleving waar cohesie niet meer vanzelf spreekt (cf. Schuyt, 2006; Cohen in Huitema, Meijerink, Ragetlie, & Steur, 2006). En zeker op momenten waarop de samenhang binnen de lokale samenleving ernstig op de proef wordt gesteld door rampen, crises of aanslagen (NGB, 2005a, 2007). In een onoverzichtelijke samenleving kan de burgemeester hét symbool zijn van de nog resterende samenhang. Als symbool van de lokale samenleving vormt de burgemeester een laatste zekerheid in een voor het overige onoverzichtelijke en vaak als bedreigend ervaren samenleving. In de tweede plaats wordt van burgemeesters verwacht dat zij richting geven aan het gemeentelijke strategisch beleid op langere termijn. In de derde plaats vertegenwoordigen burgemeesters de gemeente in contact met ‘de buitenwereld’. In de vierde en laatste plaats voeren burgemeesters concreet gemeente- en rijksbeleid uit.

Bij het invullen van deze taken kunnen heel wezenlijke keuzes gemaakt worden, waardoor grote verschillen kunnen bestaan tussen de handelwijzen van burgemeesters. Geeft een burgemeester bijvoorbeeld in eigen persoon, in een sturende rol, vorm aan het strategisch beleid, of komt dit beleid vooral tot stand in interactie met een veelheid aan maatschappelijke en bestuurlijke actoren?

Maar, burgemeesters verschillen niet alleen sterk van elkaar daar waar het gaat om de manier waarop ze invulling geven aan deze taken, ook hun taakopvattingen verschillen. Ook met betrekking tot de mate waarin nadruk op elk van de vier taken wordt gelegd, kunnen wezenlijke keuzes worden gemaakt. Door burgemeesters zelf, maar ook door hun omgeving.

Die keuzes worden echter niet in een vacuüm gemaakt. Historische, institutionele, bestuurlijke, politieke en maatschappelijke contexten spelen een belangrijke rol en beperken de keuzemogelijkheden. Er zijn daarom wel degelijk patronen te ontdekken in de manier waarop het burgemeestersambt invulling krijgt. Op lokaal, nationaal en op internationaal niveau. Wij bespreken in dit essay een aantal nationale en internationale trends die kunnen dienen ter reflectie op huidige en toekomstige ontwikkelingen in en rond het burgemeestersambt in Nederland.

Daarbij moet overigens wel worden opgemerkt, dat verschillende (groepen) landen zich in heel verschillende richtingen ontwikkelen (zie o.a. Wollmann, 2008).

#### *Politieke leiderschapsstijl centraal*

Het dominante perspectief op het ambt van burgemeester is dat van het politieke leiderschap. Gegeven de taken die burgemeesters vervullen (zie hierboven) wordt de burgemeester over het algemeen beschouwd als lokaal politiek leider. Daarmee is echter nog niet gezegd dat het ook altijd de burgemeester is die leiding geeft aan de gemeentelijke organisatie, het bestuur of de lokale gemeenschap. Politiek leiderschap kan ook meer verbindend, faciliterend, ondersteunend of zelfs volgend worden ingevuld. Hoe burgemeesters invulling geven aan hun politieke leiderschap is één van de centrale empirische vragen, die gebruikelijk gevat wordt in de vraag naar de leiderschapsstijl van burgemeesters (o.a. John & Cole, 1999). De leiderschapsstijl van een politiek leider (in casu: de burgemeester) geeft aan hoe hij persoonlijk invulling geeft aan zijn of haar taken.

Daarbij wordt traditioneel onderscheid gemaakt tussen ‘sterk’ en ‘zwak’ leiderschap (als vertaling voor *strong* en *weak* leadership). Daarbij gaat het uitdrukkelijk niet om een normatieve kwalificering van het functioneren van burgemeesters. Evenmin gaat het om oordelen over de persoonlijke kwaliteiten van burgemeesters. Deze termen zijn bedoeld als neutrale categorieën die worden gebruikt om de verhouding tussen burgemeesters en andere actoren te kenschetsen, zoals die institutioneel is vormgegeven en tot uitdrukking komt in het dagelijkse functioneren van ambtsdragers. Daarmee is zeker niet gezegd dat sterk leiderschap per definitie effectief, laat staan goed, is. Noch is daarmee gezegd dat sterk leiderschap effectiever of beter is dan zwak leiderschap. Dat

hangt sterk af van de eisen die de context aan de lokale leider stelt. De positieve en negatieve connotaties die deze categorieën respectievelijk met zich mee brengen zijn helaas moeilijk te vermijden. Ook andere termen, zoals 'hard' en 'zacht' leiderschap brengen vergelijkbare connotaties met zich mee. We moeten ze daarom voor lief nemen. Wij kiezen voor de categorieën 'sterk' en 'zwak' omdat deze direct aansluiten bij de onderscheiden zoals die in de internationale wetenschappelijke literatuur worden gehanteerd (zie bijv. Bäck, Heinelt, & Magnier, 2006).

Daar voegen we nog aan toe dat het hier niet gaat om een dichotomie, maar om een continuüm. Bovendien kan het onderscheid worden toegepast op verschillende aspecten van het ambt: de aanstellingswijze, de (eigenstandige) bevoegdheden en taken van burgemeesters en de relatie tot andere actoren. Bovendien kan onderscheid gemaakt worden naar de verschillende velden waarop burgemeesters actief zijn: in het bestuur, in de gemeente -of gemeenschap- en daarbuiten.

'Sterk' lokaal leiderschap wordt gekenmerkt door individueel, persoonlijk en richtinggevend leiderschap. Dit vereist een hoge mate van persoonlijk gezag en controle over (financiële) middelen (Greasly & Stoker, 2008). Sterk leiderschap wordt geassocieerd met besluitvorming met een dualistisch karakter. Er is als vanzelfsprekend een sterke affiniteit tussen deze leiderschapsstijl, de direct gekozen burgemeester en ruime eigenstandige formele bevoegdheden. 'Zwak' lokaal leiderschap wordt gekenmerkt door verbindend, faciliterend leiderschap. Deze leiderschapsstijl wordt geassocieerd met collectieve besluitvorming en een streven naar consensus. Dit betekent uitdrukkelijk niet dat een zachte burgemeester ook een zwakke burgemeester is. Zeker in een netwerksamenleving als de onze zou de laatstgenoemde leiderschapsstijl wel eens effectiever kunnen zijn - al wordt de netwerksamenleving ook nog al eens in verband gebracht met een behoefte aan richtinggevend, sterk leiderschap. Dus, nogmaals, de kwalificaties 'sterk' en 'zwak' zeggen weinig over de manier waarop we het functioneren van burgemeesters moeten beoordelen.

### *Rollen van burgemeesters*

Gebruik makend van het sterk-zwak continuüm ter karakterisering van de leiderschapsstijl van burgemeesters en het hierboven gemaakte onderscheid tussen de verschillende 'velden' waarop burgemeesters actief zijn kunnen we komen tot een typologie van rollen van burgemeesters. Daarbij maken twee aanvullende onderscheiden. Binnen het veld 'bestuur' maken we onderscheid tussen de rol die de burgemeester heeft ten opzichte van de gemeenteraad en de rol die de burgemeester heeft ten opzichte van het college (NB. Daarbij gaat het dus niet (alleen) om de formele rollen). Binnen het veld 'gemeente' maken we onderscheid

naar de verschillende manieren waarop de rol die de burgemeester heeft kunnen worden opgevat. ‘Sterk’ en ‘zwak’ kunnen namelijk zowel positief als negatief worden opgevat, mede afhankelijk van de manier waarop burgemeesters invulling geven aan hun rol. Een burgemeester die herhaaldelijk gebruik maakt van zijn bevoegdheden, zoals de tijdelijke uithuisplaatsing, en dus sterk leiderschap tentoonspreidt, zal in die rol eerder gezien worden als ‘burgerboeman’ en als gevolg daarvan minder goed in staat zijn de rol van burgervader te vervullen, in ieder geval ten aanzien van bepaalde groepen burgers. Uiteraard is ook hier weer sprake van een continuüm en niet van een dichotomie. Een burgemeester kan burgervader én burgerboeman zijn.

Op grond van deze onderscheidingen en dimensies komen we tot de onderstaande typologie.

Tabel 2: Typologie van rollen van burgemeesters.

	Bestuur		Gemeente		Extern
	<i>Relatie tot Raad</i>	<i>Relatie tot College</i>	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>	
<b>Sterk</b>	President	Baas	Leider	Handhaver	Eiser
			Burgervader	Burgerboeman	
<b>Zwak</b>	Voorzitter	Primus inter pares	Ombudsman	Klachtenmanager	Netwerker
	Coach	Bestuurder			Verbinder
	Kwaliteitsbewaker	Procesbewaker	Symbool		Facilitator

Hoewel dé Nederlandse burgemeester natuurlijk niet bestaat kunnen we aan de hand van de bovenstaande typologie niet alleen de leiderschapsstijl van individuele burgemeesters karakteriseren, maar ook aangeven welke rollen burgemeesters meer algemeen in een land vervullen. In vergelijking met hun direct gekozen collega's in het buitenland zijn Nederlandse burgemeesters relatief zwak.

Datzelfde geldt voor de rol van burgemeesters in de lokale besluitvorming, die in Nederland over het algemeen collegiaal van aard is. Wij zullen de bovenstaande typologie in de volgende paragrafen vooral gebruiken om ontwikkelingen in het burgemeestersambt te karakteriseren. We constateren bijvoorbeeld dat het leiderschap van Nederlandse en buitenlandse burgemeesters zich de laatste jaren heeft ontwikkeld in de richting van sterk(er), persoonlijk leiderschap. Maar er zijn binnen deze typologie meer verschuivingen mogelijk. Zo zou het bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat burgemeesters zich meer, of juist minder, op bepaalde velden gaan manifesteren.

Burgemeesters zouden hun aandacht bijvoorbeeld kunnen verleggen van het ‘gemeentelijke’ veld naar het ‘externe’ veld, omdat ze meer actief worden in regionale samenwerkingsverbanden. Of burgemeesters richten zich meer op het college ten koste van de raad. Daarnaast kan ook de manier waarop de samenleving tegen de burgemeester aankijkt veranderen.

Een vraag die zich dan opdringt, is waar de oorzaak van dergelijke verschuivingen ligt. Hoewel er ook aandacht is voor de individuele keuzes die burgemeesters maken bij het vormgeven van hun leiderschapsstijl, uitgaande van een autonome keuze voor hard dan wel zacht leiderschap, is er in de (inter)nationale wetenschappelijke literatuur vooral aandacht voor de externe factoren die van invloed zijn op de leiderschapsstijl van de burgemeester. Deze factoren zijn extern in die zin dat ze niet van de politieke leider zelf uitgaan. Historische, maatschappelijke en politieke context spelen hierin een rol, maar de aandacht gaat vooral uit naar de institutionele positie van de burgemeester (zie o.a. Mouritzen & Svava, 2002). De leiderschapsstijl van burgemeesters blijkt in hoge mate te worden bepaald door de positie die zij formeel innemen in het lokale bestuur en de bevoegdheden en middelen die daar mee verbonden zijn. Welke rol heeft de burgemeester bijvoorbeeld in de uitvoerende macht? Geeft hij daar direct leiding aan, of deelt hij deze macht met anderen? Ook de formele kanalen waarlangs de burgemeester gezag verkrijgt, dan wel legitimiteit ontwikkelt, krijgen in de internationale literatuur aanzienlijke aandacht, vooral in het debat rond de opkomst van de (direct) gekozen burgemeester in landen als Duitsland, Engeland en Italië.

Dat laat onverlet dat de informele rol van de burgemeester anders vorm kan krijgen dan men op formele grond zou verwachten en dat burgemeesters ook, gegeven de institutionele context, heel verschillend invulling kunnen geven aan hun ambt (zie onze benadering, zoals die in de inleiding is toegelicht). Gelet op het feit dat de institutionele positie van de burgemeester, zeker op de korte termijn, als een gegeven kan worden beschouwd, is het met name zinvol om naar dat laatste te kijken: hoe geven burgemeesters hun rol vorm, gegeven (de

veranderingen in) hun formele positie en taken en bevoegdheden? En waaraan ontlelen zij feitelijk hun gezag; hoe generen zij legitimiteit voor hun handelen?

In de volgende hoofdstukken zal dit perspectief centraal staan. Er zal aan de hand van de verkenning in de Studiegroep, onze interviews met experts en onze analyse van de wetenschappelijke literatuur worden ingegaan op de te verwachten invloed die de hiervoor geschetste maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen zullen hebben op de leiderschapsstijl van (toekomstige) burgemeesters. Er zal daarbij nadrukkelijk aandacht zijn voor de spanningen en dilemma's die zich in de toekomst naar verwachting zullen manifesteren, en de manieren waarop burgemeesters daar mee om kunnen gaan. Het institutionele perspectief zal echter niet worden vergeten, omdat het een uiterst relevante vraag oproept: welke taken heeft de toekomstige burgemeester en welke middelen en bevoegdheden staan hem ter beschikking bij de uitvoering daarvan? Ook ten aanzien daarvan kunnen aan de hand van internationale literatuur verwachtingen voor de toekomst worden geformuleerd.



### **Verkiezingen**

*Het waren boeiende bijeenkomsten. Veel is aan de orde geweest. Naar mijn idee is de rode draad dat dé burgemeester niet bestaat. De burgemeester is overal, overal is hij of zij belangrijk. Maar steeds op een andere manier. De aard van de gemeente is bepalend voor welke rol de burgemeester speelt. Verkiezingen zijn een prima manier om te onderzoeken of een kandidaat past bij de gemeente. En daarmee een noodzakelijk onderdeel van de toekomst van het ambt.*

**Peter de Jonge, Burgemeester van Heerenveen**

## **5.2. 'De' Nederlandse burgemeester anno 2008**

Hoe is de Nederlandse burgemeester aan de hand van de door ons uitgewerkte typologie anno 2008 te karakteriseren? Het antwoord op die vraag is niet eenvoudig te geven.

Niet in de laatste plaats omdat er tussen burgemeesters in verschillende gemeenten, zoals terecht door verschillende leden van de Studiegroep en door een groot aantal van onze respondenten werd geconstateerd, grote verschillen bestaan.

Ondanks hun vergelijkbare institutionele positie is de burgemeester in gemeente A vaak een hele andere dan die in gemeente B. Dat hangt in de eerste plaats af van de lokale context. Verschillende lokale gemeenschappen hebben behoefte aan heel verschillende burgemeesters, afhankelijk van de lokale politieke cultuur bijvoorbeeld. In dat verband wordt door geïnterviewden gepleit voor een profielschets waarin een gemeente duidelijk maakt hoe ze zichzelf en haar toekomst ziet en welke rol de burgemeester geacht wordt daarin te spelen. In de tweede plaats zijn verschillen tussen burgemeesters een gevolg van de manier waarop burgemeesters persoonlijk invulling geven aan hun ambt.

Toch zijn er algemene lijnen te ontdekken. Nederlandse burgemeesters zijn bijzondere bestuurders. Om recht te doen aan het burgemeestersambt moeten beide aspecten benadrukt worden: bijzonder én bestuurder. Een lid van onze Studiegroep constateerde dat 'een burgemeester nooit gewoon is' en dat is waar. De burgemeester neemt een bijzondere positie in, zowel intern bestuurlijk -als voorzitter van raad en college, in zijn eigenstandigheid, etc.-, als extern maatschappelijk -als symbool, boegbeeld, eerste woordvoerder, etc. De burgemeester is bijzonder omdat hij - indien nodig - boven de partijen staat.

Maar de burgemeester is ook een gewone bestuurder, dat wil zeggen onderdeel van het (lokale) openbaar bestuur. Burgemeesters lijken, als bestuurder, in min of meerdere mate op hun collega-bestuurders binnen het college. Bovendien is ook de burgemeester afhankelijk van zijn collegae (het heet niet voor niets collegiaal bestuur), van ambtelijke ondersteuning en van steun vanuit de gemeenteraad en de samenleving.

De burgemeester is anno 2008, zoals één van de leden van de Studiegroep het onder woorden bracht, een 'sterk merk'. De basis van dat sterke merk rust op een aantal pijlers: a) de positie boven de partijpolitiek, (b) symbolisch gezag en representatie, (c) bewaking van het lange termijn belang van de gemeente, en (d) bewaking van de eenheid van beleid.

Anderzijds is ook de persoonlijke invulling die burgemeesters aan hun ambt geven essentieel voor het behoud en de versteviging van het merk burgemeester. Burgemeesters kunnen hun gezag als gevolg van hun optreden verliezen, maar zeker ook uitbreiden. De institutionele positie en rol van de burgemeester brengen een bepaald gezag met zich mee, maar het burgemeesterschap is bovenal, zoals verschillende respondenten terecht stelden, een 'verdienfunctie'. In hun optreden moeten, en kunnen, burgemeesters persoonlijk gezag ontwikkelen. Dat geldt voor beginnende burgemeesters misschien nog wel meer dan voor burgemeesters die al langer in het ambt zitten. Het is evident dat de vraag hoe persoonlijk gezag te ontwikkelen is, zich niet eenvoudig laat



beantwoorden. Belangrijk om te constateren is dat het antwoord op de vraag over welke competenties een burgemeester zou moeten beschikken sterk afhangt van de rol die we aan een burgemeester toeschrijven. Die rol is niet altijd dezelfde, en daarmee verschillen de benodigde competenties ook sterk. In de ene gemeente is soms behoefte aan een heel andere burgemeester dan in de andere. In het bepalen van die behoefte speelt de raad (potentieel) een belangrijke rol.

Het ministerie van BZK onderscheidt een viertal bestuursstijlen, i.e. “de stijl en overtuigingen van waaruit een burgemeester handelt”, te weten verbinder, netwerker, procesregisseur en aanjager<sup>20</sup>. Ook biedt het ministerie daar een ‘bestuursstijlenmonitor’ voor de vaststelling van de gewenste bestuursstijl die een burgemeester moet hebben”. Het instrument is dus ook bruikbaar voor vertrouwenscommissies.

Er zal zeker sprake zijn van bepaalde ‘basiscompetenties’ van burgemeesters (wij zullen hier geen poging doen die op te tekenen)<sup>21</sup>, maar ook daarvoor geldt dat ze aan verandering onderhevig *kunnen* zijn. Immers, de rol die burgemeesters anno 2008 hebben in bestuur en samenleving, is niet noodzakelijk dezelfde als de rol die burgemeesters in, zeg, 2020 vervullen. Wat de burgemeester nu tot een sterk merk maakt, zou in 2020 wel eens averechts kunnen werken. De kracht van burgemeester zou tegen die tijd wel eens op heel andere pijlers kunnen rusten. In het volgende hoofdstuk schetsen we verschillende mogelijkheden ten aanzien daarvan.

### 5.3. Drie scenario's voor de toekomst

*“Prediction is very difficult, especially about the future”*, zei de Deense natuurkundige Niels Bohr ooit. En zo is het maar net. In de voorgaande hoofdstukken is een veelheid aan maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen rond het burgemeestersambt geschetst. Één van de centrale vragen in dit onderzoek is hoe die ontwikkelingen in de toekomst zullen doorwerken op het burgemeestersambt. Daarbij gaat het noodzakelijkerwijs over verwachtingen en aannemelijkheden. Toch zijn bepaalde ontwikkelingen waarschijnlijker dan andere en daarmee zijn bepaalde verwachtingen beter te onderbouwen dan andere. Immers, van bepaalde maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen kunnen we redelijkerwijs verwachten dat ze zich zullen doorzetten. Wil men effectief inspelen op ontwikkelingen die zich in de toekomst zullen voordoen, dan is het noodzakelijk daar nu een beeld

---

20. Zie voor meer informatie [www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/politieke/burgemeesters/competenties](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/politieke/burgemeesters/competenties).

21. Dat hoeft ook niet. Het ministerie van BZK heeft op zijn site en in hoofdstuk 2 van de Handreiking Benoemingsproces de nodige informatie over (bestuurs)competenties van burgemeesters bijeen gebracht.

van te geven, hoe voorlopig ook. Ook wij weten niet precies welk toekomstbeeld werkelijkheid zal worden, maar ook dan kunnen we de toekomst van de burgemeester wel wat verder inkleuren, waarbij we vooral in gaan op de verschillende rollen die hij dan speelt. Het kan daarbij geen kwaad om een aantal verschillende toekomstbeelden uit te werken, juist omdat de toekomst zich moeilijk laat raden.

We werken daarom volgens de scenariomethodiek. Hieronder werken we drie scenario's voor de toekomst van het burgemeestersambt uit. Scenario's zijn uitdrukkelijk *geen* toekomst*voorspellingen* - want dat is veel te veel koffiedik kijken. Scenario's zijn wel toekomst*beelden*, schetsen van hoe de toekomst er uit zou kunnen zien, die onder bepaalde omstandigheden werkelijkheid *zouden kunnen worden*. Welk scenario het meest waarschijnlijk is, hangt af van de richting waarin maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen zullen gaan; het hangt ook af van de wijze waarop daar door direct betrokkenen en anderen op gereageerd wordt<sup>22</sup>. We geven daarom per scenario twee zaken weer: a) de omstandigheden waaronder het betreffende toekomstbeeld het meest waarschijnlijk is, i.e. een overzicht van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen die mogelijk tot dit scenario zullen leiden, en b) de rol die de burgemeester in het betreffende toekomstbeeld speelt.

We schetsten scenario's waarin de veranderende positie van de burgemeester binnen het openbaar bestuur centraal staat en gaan in op de omstandigheden die het betreffende scenario waarschijnlijk maken. We proberen de te verwachten veranderingen daarbij nadrukkelijk te baseren op de ontwikkelingen *buiten* het openbaar bestuur, in de omringende samenleving, die we eerder schetsten. We baseren ons daarbij op de verkenning in de Studiegroep, onze interviews met experts en onze analyse van de wetenschappelijke literatuur.

Belangrijk is op te merken dat het zeer wel denkbaar is dat er ook binnen scenario's variëteit zal blijven bestaan. De scenario's zijn bedoeld om een algemeen beeld te schetsen van het burgemeestersambt in de toekomst, maar daarmee is niet gezegd dat dat dan ook het beeld in elke afzonderlijke gemeente zal zijn. Net als nu zal ook in de toekomst de vraag wat een 'goede' of 'effectieve' burgemeester is in hoge mate afhangen van de maatschappelijke omgeving en de politiek-bestuurlijke context. De burgemeester zal bij de lokale situatie moeten passen, want gemeenten verschillen onderling sterk.

---

22. Zie voor de scenariomethodiek: Dammers, 2000.

Hoe het ambt in de toekomst ingevuld moet worden hangt dus ook sterk af van de context. Een zekere mate van differentiatie tussen gemeenten hoeft geen probleem te zijn; dat is eigen aan het lokale bestuur<sup>23</sup>. Ook het burgemeestersambt kan in de ene gemeente een andere invulling krijgen dan in de andere. Dat is ook nu het geval, daar waar wet- en regelgeving veel ruimte laten voor een eigen invulling van het ambt. Differentiatie kan redelijkerwijs samenhangen met gemeentegrootte, politiek-bestuurlijke cultuur en traditie en/of aard van de problemen of wensen van de raad (als geformuleerd in een profielschets). Maar het is ook belangrijk om te beseffen, dat de ruimte voor het kiezen van een eigen invulling niet onbegrensd is. De maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen leggen wel beperkingen op (zoals dat in de loop van de geschiedenis vaker het geval is geweest; zie hoofdstuk 3). De scenario's beschrijven dus vooral de kaders, waarbinnen een bescheiden ruimte voor keuzevrijheid en eigen invulling is.

We onderscheiden een drietal scenario's: de burgemeester als eerste bestuurder, de burgemeester als gewonere bestuurder en de burgemeester als lokale leider. De volgorde waarin we deze bespreken is willekeurig en zegt niets over waarschijnlijkheid.

#### 5.3.1. De burgemeester als 'eerste bestuurder'

In het scenario 'burgemeester als eerste bestuurder' gaan we ervan uit, dat voor zover samenleving en bestuur de komende 10 jaar al veranderen, deze veranderingen niet ingrijpend zijn en geen wezenlijke gevolgen hebben voor het burgemeestersambt. In zekere zin is er sprake van *business as usual*. Het collegiale bestuur blijft bestaan en de burgemeester blijft *primus inter pares*. Omdat er geen wezenlijke crises zijn in het lokale bestuursstelsel, zal er niet zo heel veel behoefte aan ingrijpende verandering zijn. Polderen en coalitiepolitiek blijven lokaal dominant, ondanks de enorme veranderingen in de omgeving. Gemeente en lokale gemeenschap (of buurten en wijken daarbinnen) gaan meer en meer als oases van rust en zekerheid fungeren in een anderszins onrustige en onzekere wereld. De belangrijkste strategische beslissingen blijven genomen worden door college en gemeenteraad.

Misschien dat de burgemeester nog wat meer eigen bevoegdheden krijgt en zijn bevoegdheden, inzake de kwaliteit van de lokale besluitvorming, nog wat verder worden uitgebouwd. Maar de rol van burgemeesters in het bestuur blijft vergelijkbaar met hun huidige rol. Naar buiten toe blijft de burgemeester het gezicht van

---

23. Zie ook Bovens, 2006.

de gemeente. Wethouders houden een wat flets profiel, maar verliezen evenmin aan kracht. Burgers weten de burgemeester vaak beter te vinden - ook via mail en blog - dan de wethouders. Ontwikkelingen in de informatie en communicatietechnologie lijken de burgemeester nog dichterbij zijn burgers te brengen.

Omdat feitelijk sprake is van een door de raad gekozen burgemeester (zij het met landelijke en provinciale voorselectie!), blijven macht en invloed van de burgemeester sterk afhankelijk van raadsmeerderheden, medewerking van collegeleden en een goede ambtelijke ondersteuning.

Het 'burgemeester als eerste bestuurder'-scenario is vooral waarschijnlijk als de maatschappelijke druk op het lokale bestuur niet significant toeneemt. Dan zal de verandergeneigdheid ook niet al te groot zijn. Dit scenario zal vooral werkelijkheid worden als (ook) de politieke verhoudingen en gewoonten in Nederland niet te veel veranderen.

### 5.3.2. De burgemeester als 'gewonere bestuurder'

In het 'burgemeester als gewonere bestuurder'-scenario veronderstellen we, dat de netwerksamenleving zich verder zal ontwikkelen. Elke bestuurder, burgemeester en wethouder, zit, nog meer dan nu al het geval is, in tal van netwerkachtige overleggen en besturen. Die vormen even zovele machtsbases. Bestuurders worden in toenemende mate afhankelijk van andere publieke, maatschappelijke en private actoren, omdat zij niet in staat zijn direct controle te krijgen over de benodigde (financiële) middelen. Beslissingen vloeien daarom voort uit overleg en onderhandelingen tussen overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijfsleven. Burgemeesters worden als gevolg daarvan steeds meer gewone partners van andere actoren. Zij treden in hun rol als bestuurder op als verbinder en als facilitator van het besluitvormingsproces. In dit scenario worden strategische beslissingen niet langer in het gemeentehuis genomen, maar eerst en vooral in functionele publiek-private netwerken.

Het verschil tussen burgemeester en wethouders wordt eveneens kleiner. Veel problemen worden zo complex - ook veiligheid - dat één bestuurder, alleen, ze niet meer aan kan. Ook een burgemeester niet. Meer en meer is er sprake van gedeelde collegebevoegdheden en -verantwoordelijkheden. Wethouders krijgen meer en meer een eigen positie, als bestuurders (dualisme!) en worden zichtbaarder naar buiten toe. Ook de raad speelt hierbij een rol. Deze wordt actiever in het controleren, en -indien nodig- weg sturen, van de burgemeester.

De burgemeester blijft in dit scenario bijzonder, maar op een beperktere schaal dan nu het geval is. Naar buiten toe blijft de burgemeester eerstverantwoordelijke voor OOV; maar (dus) vaak samen met een

wethouder Veiligheid. Binnen het bestuur zal de burgemeester minder, formeel, voorzitter zijn en meer teamleider, coach en inspirator voor de wethouders. De burgemeester is vooral een 'sterk merk' omdat hij tegelijkertijd collegiaal is en - waar nodig - toch even boven de (partij)politiek kan gaan staan. Succesvol zijn die burgemeesters die echt inhoud kunnen geven aan het regie-idee. Zij dus die anderen - binnen en vooral ook buiten het gemeentelijk apparaat - kunnen verleiden en overreden om serieus mee te werken aan een bepaald gemeentelijk beleid.

Dit scenario is vooral waarschijnlijk als de trend naar meer *governance*-achtige vormen van besturen doorzet. Het openbaar bestuur zal dan meer en meer een partner, zij het een belangrijke, temidden van andere partijen worden. Samenleving en openbaar bestuur zullen meer naast elkaar dan boven elkaar of tegenover elkaar gaan staan. Dat stelt ook eisen aan de interne samenhang binnen het openbaar bestuur; zowel ambtelijk als bestuurlijk. Voor een heel eigen(standige) positie van de burgemeester zal minder ruimte overblijven.

Deze ontwikkeling naar gedeelde verantwoordelijkheid is een mogelijke reactie op groter of complexer wordende maatschappelijke problemen. Een andere mogelijke reactie is juist een toenemende roep om meer en krachtiger leiderschap. Indien die reactie zal domineren, is het derde scenario waarschijnlijker.

### 5.3.3. De burgemeester als 'lokale leider'

Het 'burgemeester als lokale leider' scenario gaat uit van een samenleving die dermate ingewikkeld is, dat er een roep komt om sterk leiderschap. Brede lagen van de bevolking hebben hier behoefte aan een leidspersoon die inspirerend en doortastend is.

In dit scenario wordt de burgemeester dé instantie die bij uitstek tegemoet komt en ook tegemoet kan komen aan de roep om effectief leiderschap. De burgemeester wordt geleidelijk de spil van het lokale bestuur.

Voorals om dat het bestaande systeem van collegialiteit en relatief brede politieke coalities verlamrend werkt. Problemen worden niet, niet effectief, of niet snel genoeg opgelost. Om daar verandering in te brengen krijgt de burgemeester geleidelijk steeds meer doorzettingsmacht. Strategische beslissingen worden in dit scenario niet alleen in netwerken genomen, maar zeker ook door de burgemeester.

De burgemeester wordt met brede instemming lokaal leider en gaat zich meer en meer actief bezighouden met de samenstelling van coalitie, college en de inhoud van het collegeprogramma; ook omwille van de eenheid van beleid. Zowel intern als extern profileert de burgemeester zich inhoudelijk. Het ambt krijgt daarmee een meer politiek karakter. Als gevolg daarvan verliest de burgemeester grotendeels de rol van vertrouwensfiguur-boven-de-partijen.

De democratische legitimatie van het optreden van de burgemeester komt in dit scenario in het geding. Ongetwijfeld zal in dit scenario op termijn de discussie over het direct kiezen van de burgemeester daarom weer heropend worden. Minstens zo belangrijk als de aanstellingswijze is echter persoonlijk gezag. Dat geldt ook voor zichtbaarheid naar buiten; media exposure. Het lokale leiderschap van de burgemeester wordt door het Rijk ondersteund met vrij aanzienlijke uitbreiding en aanpassing van bevoegdheden.

Dit scenario is vooral waarschijnlijk als maatschappelijke problemen verder in omvang en complexiteit toenemen en andere typen politiek-bestuurlijke reacties – zoals governance - ineffectief blijken. De roep om sterke mannen (of vrouwen) die knopen kunnen doorhakken, zal dan luider worden. In plaats van besluitvorming op basis van overleg en onderhandeling, wordt door burgemeesters direct en sturend leiding gegeven aan het proces, zowel inhoudelijk als bestuurlijk.

Tabel 3: De scenario's samengevat.

	Burgemeester als eerste bestuurder	Burgemeesters als gewonere bestuurder	Burgemeester als lokale leider
<b>Maatschappelijke ontwikkelingen</b>	Voor zover bestaande maatschappelijke ontwikkelingen doorzetten hebben ze geen wezenlijke verandering in het ambt tot gevolg.	Samenleving wordt nog sterker netwerksamenleving. Beslissingen vloeien voort uit overleg en onderhandelingen tussen overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijfsleven. Sterker: in die interactie tussen instanties vallen de strategische besluiten.	Sterke roep in de samenleving om leiderschap in een complexe wereld. Leider moet inspireren en binden. En vooral: knopen doorhakken en strategische besluiten nemen.

	Burgemeester als eerste bestuurder	Burgemeesters als gewonere bestuurder	Burgemeester als lokale leider
<b>Bestuurlijke ontwikkelingen</b>	Marginaal, geen wezenlijke veranderingen in positie openbaar bestuur en gemeente.	Functionele verbanden hebben de boventoon: sectoraal bestuur. Wethouders winnen aan kracht, collegiaal bestuur staat onder druk. De raad wordt actiever in het controleren van de burgemeester. De burgemeester blijft partner in regionale verbanden.	Collegialiteit wordt feitelijk afgeschaft. De burgemeester neemt de bestuurlijke en politieke leiding in de gemeente op zich.
<b>Verandering in het ambt</b>	Iets meer eigenstandige bevoegdheden. Burgemeester blijft gezicht van de gemeente. Feitelijk benoeming door de raad.	Nog steeds eerstverantwoordelijke voor OOV, maar vaak met een wethouder Veiligheid. Maar verder verliest de burgemeester aan terrein. De burgemeester vervult eerst en vooral een faciliterende rol.	Burgemeester krijgt meer bevoegdheden om besluiten door te zetten. Media richten zich in toenemende mate op de burgemeester. Burgemeester verliest de rol van vertrouwensfiguur-boven-de-partijen. Legitimatie wordt een probleem. Aanstellingswijze wordt weer onderwerp van discussie.

#### 5.3.4. Welk scenario gaat het worden?

Welk scenario de meeste kans heeft werkelijkheid te worden, hangt sterk af van de randvoorwaardelijke ontwikkelingen. Maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in de bestuurlijke omgeving zullen immers grote invloed hebben op de relatieve kansen van de drie scenario's. Tegen die achtergrond kunnen we, met de nodige voorzichtigheid, toch wel iets zeggen over de kansen van de afzonderlijke scenario's.

Het eerste scenario veronderstelt een vanaf nu vrij onveranderlijke samenleving en dat achten wij minder waarschijnlijk. Hoewel zeker rekening gehouden moet worden met zaken als institutionele traagheid en padafhankelijkheid, lijken dynamiek en veranderlijkheid in het burgemeestersambt ons waarschijnlijker dan stabiliteit en onveranderlijkheid. We durven dan ook de voorspelling aan, dat het burgemeestersambt sterk zal veranderen.

Daarentegen heeft het tweede scenario juist een hoge mate van waarschijnlijkheid, als en voor zover we alleen uitgaan van maatschappelijke en bestuurlijke verandering en ontwikkeling. Die gaan immers in de richting van meer horizontale verhoudingen en meer onderlinge afhankelijkheid tussen openbaar bestuur en omringende samenleving en binnen het openbaar bestuur zelf. Tot de vele grenzen die vervagen binnen deze meer governance-achtige verhoudingen, zou ons inziens ook die tussen burgemeester en wethouder(s) kunnen behoren. Bestuurders en hun posities gaan meer op elkaar lijken en ze worden sterker van elkaar afhankelijk. Vraag is dan, of de huidige collegialiteit en bevoegdhedenverdeling bij deze gelijkwaardigheid passen.

Het derde scenario wordt waarschijnlijker naarmate de samenleving meer behoefte krijgt aan daadkracht en herkenbaar en individueel leiderschap. Streven naar eenhoofdig leiderschap kan ook een keus op landelijk niveau zijn. Zoals eerder gesteld, wordt dan wel weer de vraag naar de democratische legitimatie van het burgemeestersambt actueel. Immers, als de burgemeester de sterke man wordt (een 'presidentiële' burgemeester), ligt het voor de hand om de aanstelling volledig lokaal te laten plaatsvinden. Het derde scenario kan vooral werkelijkheid worden als burgemeesters zich individueel en collectief assertief opstellen in zowel hun eigen gemeenten als in de gremia waar over de toekomst van het ambt regulier (BZK, VNG, NGB, vakbonden, zusterorganisaties) of incidenteel (commissies; werkgroepen) wordt overlegd.

Nogmaals zij benadrukt dat het zeer wel mogelijk is dat in verschillende gemeenten burgemeesters van tijd tot tijd verschillende rollen vervullen. Dat is in feite op dit moment ook zo. Ook is het denkbaar dat een gemeente in een bepaalde fase behoefte heeft aan een sterke lokale leider, die problemen oplost of grote ontwikkelingen initieert, maar in een latere fase opteert voor een burgemeester die meer de rol van 'eerste bestuurder' of van 'gewonere bestuurder' speelt. Het is zelfs denkbaar dat één-en-dezelfde burgemeester op het ene terrein de rol van lokale leider speelt en op andere terreinen de rol van gewonere bestuurder. Maar, ook al kunnen burgemeesters verschillende rollen spelen, niet vergeten moet worden dat maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen de ruimte voor die rollen wel beïnvloeden. Dat is de afgelopen decennia niet anders geweest. Ook toen hebben we de burgemeester van regent, naar opbouwer, naar 'slechts' *primus inter pares* zien gaan. Anders gezegd: één van de scenario's zal de komende jaren het algemene beeld worden van het burgemeestersambt.



Daarmee is over de wenselijkheid van één van de scenario's nog niks gezegd. Het is ook niet het doel van deze studie. De deelnemers aan de diverse Studiegroepbijeenkomsten en de Lochemconferentie verschilden daarover ook van mening. Wat we hier wel willen stellen, is dat het burgemeestersambt ingebed moet zijn in een maatschappelijke en bestuurlijke omgeving. Diegenen die invloed hebben op het ambt, en dan vooral beleidsmakers, zullen zich daarvan rekenschap moeten geven. Misschien is de tijd langzamerhand rijp voor een grondige doordenking van het ambt. De afgelopen decennia is het ambt steeds op ad-hoc basis veranderd. De drie scenario's die hierboven geformuleerd zijn, kunnen behulpzaam zijn bij en fundamentele herijking van het burgemeesterschap: een heroverweging op basis van een analyse van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Dan zal ons inziens in ieder geval duidelijk worden, dat het eerste scenario (de huidige situatie) het minst aannemelijk is. Daarvoor verandert de samenleving teveel.



### ***Het sprekend geweten***

*De burgemeester kan het sprekend geweten van de lokale democratie zijn. Hij verbindt de binnenkant met de buitenkant van het stadhuis. Hij bewaakt de traditie en de vooruitgang. Hij is een leider die van mensen houdt. Hij luistert, bemoedigt maar durft ook te vermanen."*

**Herman Kaiser, Burgemeester van Doetinchem**

## 6. Conclusies: het ambt nu en in de toekomst

**“De functie van burgemeester is in principe niet moeilijk” - Geïnterviewde.**

### 6.1. Het burgemeestersambt nu

Maatschappelijke ontwikkelingen hebben besturen steeds moeilijker, minder voorspelbaar en minder overzichtelijk gemaakt. De problemen waar het bestuur een antwoord op moet zien te geven zijn groot en fluide. Burgers zijn mondiger geworden, om niet te zeggen (soms) lastig. De media kijken van heel dichtbij mee. En, de eisen die burgers aan ‘hun’ bestuur stellen zijn hoog, zo niet extreem. Bijvoorbeeld op het terrein van veiligheid (Boutellier, 2002).

Aan het openbaar bestuur en aan de mensen die daar werken, worden hoge eisen gesteld. Steeds maar hogere eisen. Dat geldt ook voor de burgemeester. Burgemeesters komen er niet meer met een adellijke titel, een regenteske houding of een vriendelijke, maar ietwat neerbuigende, houding ten opzichte van hun burgers. Het feit dat men burgemeester is alleen, legt op den duur onvoldoende gewicht in de schaal.

Ook het burgemeesterschap is een beroep geworden. Een beroep dat net als het wethouderschap eisen stelt aan kennis, bestuurlijke vaardigheden, leiderschapskwaliteit en vooral ook aan persoonlijke kwaliteiten van de ambtsdrager. Maar het burgemeesterschap onderscheidt zich nog steeds van het wethouderschap. Het burgemeestersambt is minder politiek, of tenminste anders politiek. Burgemeesters willen nog steeds boven de partijen staan. Het ambt is minder bestuurlijk en meer symbolisch, of zelfs abstracter, dan het wethouderschap; het stoelt meer op gezag dan op macht. En het ambt is meer verbindend en samenbindend dan de wethoudersfunctie.

Maatschappelijke veranderingen hebben hun neerslag op bestuurlijke verhoudingen en processen. Dat geldt ook voor de positie en het functioneren van burgemeesters. Hoewel er (opvallend) veel hetzelfde is gebleven, is er ook veel veranderd.

Allereerst is de burgemeester meer en meer een lokale functionaris geworden. Vooral de toegenomen greep van de raad op de benoemingsprocedure is daar debet aan. Gemeenteraden zullen meer en meer een scherp ‘programma van eisen’ formuleren inzake de nieuwe burgervader of -moeder. De ‘opdrachtburgemeester’ wordt gebruikelijker. Idealiter zou die opdracht gebaseerd moeten zijn op een duidelijke visie op de toekomst van de gemeente en in het bijzonder de rol van de burgemeester daarin.

Ook burgemeesters zelf onderkennen het toegenomen belang van hun lokale rol(len). Als geen andere bestuurder kan de burgemeester, volgens hen, het langere termijn perspectief van een gemeente bewaken; al dan niet in de vorm van een 'visie' op de ontwikkeling van de gemeente.

De 'lokalisering' maakt de burgemeesters ook kwetsbaarder. De burgemeester moet veel beter dan vroeger passen in een bepaalde maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context. Overigens kan hij die fit soms ook helpen bewerkstelligen door de context naar zijn hand te zetten. Denk aan de eerste burgemeester in een recent heringedeelde gemeente.

Grotere kwetsbaarheid ontstaat ook doordat er een vertrouwensregel is gegroeid. Wie het vertrouwen van de raad verliest, is - ook formeel - weg<sup>24</sup>. Ook de enorm toegenomen media-aandacht - zeker als zich crises voordoen - maakt kwetsbaar. De wijze waarop de burgemeester zich naar buiten presenteert wordt daarom steeds belangrijker.

Tegelijk is er sprake van regionalisering en internationalisering. Intergemeentelijke en andere vormen van samenwerking worden steeds gebruikelijker, op steeds meer terreinen. Van burgemeesters wordt verwacht dat zij op dit niveau actief bezig zijn de belangen van hun gemeente te behartigen. Tegelijk moeten ze ook het belang van de regio als zodanig in het oog houden. Naast toenemende samenwerking is er, zeker tussen grote steden, in toenemende mate sprake van (inter)nationale concurrentie.

De burgemeester is ook sterker en zichtbaarder geworden; vooral op zijn eigen terrein: veiligheid. Enerzijds is de burgemeester sterker geworden omdat veiligheidsproblemen maatschappelijk steeds belangrijker en urgenter gevonden worden. Anderzijds omdat, als reactie daar op, de burgemeester steeds meer en vaak ingrijpende bevoegdheden heeft gekregen (BZK, 2009). Ontwikkelingen die overigens, ook binnen de kring van burgemeesters, allermindst onomstreden zijn (Bandell, 2007; Muller et al., 2007; De Vries, 2008). Zichtbaarder wordt de burgemeester, nog meer dan andere bestuurders, door de enorm toegenomen mediadruk. Relatief kleine incidenten worden, door overbelichting in de media, al snel tot grote issues. Verstandig met media om kunnen gaan wordt voor burgemeesters meer en meer een kerncompetentie.

---

24. Zie de aan de Gemeentewet toegevoegde artikelen 61, b - d en 62.

Grote veranderingen zijn er ook op het terrein van werving, selectie, carrière en begeleiding van burgemeesters: scherpere profielschetsen, selectie op basis van lokale afwegingen, functioneringsgesprekken gebaseerd op het oorspronkelijke profiel, uitgebreide herbenoemingsprocedures, vormen van intervisie en *coaching* en een heel uitgebreid scala aan professionaliseringsmogelijkheden. Zowel vertrouwenscommissies als kandidaat-burgemeesters worden steeds vaker professioneel ondersteund (BZK, Handreiking; Lont & Pielanen, 2008).

Wat gebleven is, is de belangrijke boegbeeldfunctie van de burgemeester. De burgemeester fungeert vaak als eerste woordvoerder van de gemeente. Als geen ander symboliseert hij nog steeds het wel en vooral het wee van de lokale gemeenschap. Maar, waar het dat 'wee' betreft, is hij meer en meer ook een professioneel crisismanager (NGB, 2005b, 2007). Met alleen maar opbeurende woorden achteraf kom je er tegenwoordig niet meer<sup>25</sup>.

Van al die veranderingen kan men zich afvragen of ze door zullen zetten. En, zo ja, in welke mate en vorm.

## 6.2. Het burgemeestersambt in de toekomst

Op basis van onze verkenningen, de gesprekken in de Studiegroep en de gehouden interviews, formuleren we een aantal verwachtingen omtrent het burgemeestersambt.

Allereerst hebben wij geen reden om aan te nemen, dat het burgemeestersambt binnen afzienbare tijd verdwijnt. We hebben evenmin reden om aan te nemen dat het burgemeestersambt drastisch aan aantrekkelijkheid verliest.

Wel zal de kwetsbaarheid relatief hoog blijven en zal het aantrekkelijk *houden* van het ambt, actieve actie van o.a. NGB en BZK vergen; onder meer op het terrein van de rechtspositie en de doorstroming binnen het ambt.

Ook verwachten wij niet dat zich in de werving ernstige problemen zullen voordoen. Wel zal het aanbod aan kandidaten geleidelijk diverser worden (in alle betekenissen van het woord) en zal er in de toekomst sprake zijn van meer in- en uitstroom resp. een kortere verblijfsduur in het ambt. Toch zal het nog lange tijd duren voordat aan de sterke ondervertegenwoordiging van vrouwelijke en vooral allochtone burgemeesters een eind komt.

---

25. Ook daar zijn uitzonderingen op: Jan Mans, Enschede.

Wat de eisen betreft die aan het burgemeestersambt gesteld worden verwachten we dat die onverminderd hoog zullen blijven. De problemen waar het bestuur voor staat, zullen immers niet simpeler worden en dus zullen de eisen aan het ambt onverminderd hoog blijven en zal ook de behoefte aan professionalisering, begeleiding etc. voor burgemeesters groot blijven. De eisen die aan burgemeesters gesteld worden, zullen ook (nog) hoger worden omdat de gemiddelde gemeentegrootte (aanzienlijk) omhoog zal gaan. In een steeds complexer wordende samenleving, waar het bestuur meer en meer 'governance' achtige trekken krijgt, zullen burgemeesters nog vaardiger moeten worden in het, als regisseur, bij elkaar brengen en laten samenwerken van vele uiteenlopende organisaties en professionals.

De burgemeester zal een belangrijke lokale speler blijven. In de regel niet minder machtig dan nu, soms misschien zelfs machtiger. Maar, als er helemaal niets verandert in de positie van de burgemeester zou de burgervader of -moeder ook wel eens aanzienlijk macht en invloed kunnen moeten inleveren, zoals we in het 'gewonere bestuurder' scenario aangaven.

Misschien nog wel meer dan nu zal de burgemeester een lokale speler zijn, die in het lokale zijn machtsbases heeft en daar zijn legitimiteit aan ontleent. Hetzij via de voordracht door de raad, hetzij rechtstreeks gekozen door de bevolking. Zolang sprake is van de huidige benoemingsprocedure, zal de burgemeester ook afhankelijk blijven van de gemeenteraad.

Gemeenteraden zullen verschillen in de mate waarin ze 'hun' burgemeester (meer) macht geven. Verschillen tussen gemeenten, qua invulling van het burgemeestersambt, zullen groter worden, wat overigens goed past bij de kracht van het lokale bestuur (Bovens, 2006). Meer macht voor de burgemeester zal in de regel overigens wel minder macht van de wethouders betekenen.

Een machtiger burgemeester - d.w.z. een burgemeester met meer eigen taken en bevoegdheden - zal onvermijdelijk ook een politiekere burgemeester zijn, zij het niet noodzakelijkerwijs een *partij*politiekere. De politiekere profilering is een van de redenen waarom de burgemeester kwetsbaar zal blijven.

Voor alle burgemeesters, ongeacht hun macht, blijft de verhouding tot de politiek lastig. Burgemeesters zullen ook in de toekomst een deel van hun kracht ontleenen aan hun vermogen 'boven de partijen te staan'. Tegelijkertijd worden ze meer en meer onderdeel van het lokale politiek-bestuurlijke systeem en willen ze hun rol daar ook uitbouwen, bijvoorbeeld in de vorm van meer invloed op de collegevorming of het

collegeprogramma. Burgemeesters zullen, van geval tot geval, moeten afwegen in hoeverre ze 'politieke' portefeuille onderdelen voor hun rekening durven te nemen.

Ook in de toekomst kan de burgemeester, binnen en buiten de eigen gemeente, vele nuttige rollen blijven vervullen. Zo kan hij, onder meer:

- als verbinder zorgen voor enige samenhang in een verdeelde gemeente of gemeenschap
- als boven de partijen staand bestuurder zorgen voor de her en der noodzakelijke bestuurlijke smeerolie
- als netwerker bijdragen aan de externe profilering van de gemeente en in velerlei netwerken de belangen van de gemeente behartigen
- daarnaast, ook fungeren als de bewaker bij uitstek van integriteit en kwaliteit op lokaal politiek-bestuurlijk niveau; zij het dat daar naar wethouders en raadsleden toe duidelijke grenzen aan zijn, omdat hun selectie nu eenmaal door politieke partijen en niet door een burgemeester geschiedt
- ook in de toekomst zo nu en dan de eenheid van de gemeenschap symboliseren - zeker in tijden van crisis (Rosenthal, 2002) - en waar nodig en nuttig de rol van burgervader spelen.

Bij het specifiek invullen van de verschillende rollen zullen burgemeesters, ook in de toekomst, een redelijke mate van vrijheid hebben, al lijkt de invloed van de rijksoverheid stap voor stap groter te worden. Lokaal zullen burgemeesters last blijven houden van een aanzienlijke kloof tussen externe verwachtingen (van burgers, organisaties) omtrent hun mogelijkheden en hun feitelijke interne macht, invloed, etc. Belangrijk is dat zowel het Rijk als het lokale politiek-bestuurlijke systeem de burgemeester voldoende ruimte laten om tot een eigen, authentieke, invulling van het ambt te komen. Burgemeesters moeten hun rollen kunnen spelen op een manier die in overeenstemming is met hun persoonlijkheid en uitstraling. Niet iedereen is in gelijke mate geschikt voor de rollen van president, burgervader, netwerker, ombudsman of strenge handhaver.

De belangrijkste uitdaging van het burgemeestersambt blijft ook in de toekomst het, telkens weer, vinden van een balans tussen de verschillende typen burgemeestersrollen - interne versus externe; daadkrachtige versus meer mensgerichte - die zo goed mogelijk aansluit bij de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving. Voor de toekomst van het ambt en de waarde er van is het van groot belang dat er herkenbaar en zinvol onderscheid blijft tussen de rol(len) van de burgemeester en die van de andere bestuurders; te 'gewoon' worden van het burgemeesterschap zou het einde van het ambt betekenen.

Wij verwachten niet dat burgemeesters, in de toekomst, wezenlijk meer bevoegdheden zullen krijgen dan nu. Zeker niet na de recente explosieve groei van bevoegdheden op het OOV-terrein. Wel zal her en der de doorzettingsmacht van burgemeesters verder versterkt worden. Een al te drastische verdere toename van handhavende bevoegdheden van de burgemeester zou ook ernstige negatieve gevolgen kunnen hebben voor andere rollen van de burgemeester op lokaal niveau en voor zijn autonomie en eigenstandigheid ten opzichte van het Rijk<sup>26</sup>.

Ook burgemeesters zullen hun bevoegdheden meer en meer moeten uitoefenen en waar maken met behulp van geregionaliseerde uitvoeringorganisaties. Dat geldt zeker op OOV-terrein waar de afstand tussen de burgemeester van de centrumgemeente (korpsbeheerder; voorzitter van het veiligheidsbestuur) en andere burgemeesters groter zal worden; maar voorlopig gaat het ons te ver om over 'A'- en 'B'-burgemeesters te spreken.

Burgemeesters zullen een steeds groter deel van hun werktijd doorbrengen in bovenlokale en regionale vormen van bestuur. Dat kan goed zijn voor de gemeente; het kan voor de burgemeester echter ook tot overbelasting leiden, of tot spanning tussen zijn lokale basis enerzijds en zijn regionale verantwoordelijkheden anderzijds. Burgemeesters zullen ook steeds vaker in internationale netwerken en organisaties de belangen van hun gemeente of regio behartigen; binnen Europa, maar soms ook veel verder weg; denk aan opkomende economieën als China en India). Vanwege dergelijk functionele uithuizigheid, maar ook om het ambt werkbaar te houden, zullen burgemeesters meer moeten delen met hun (1e) loco-burgemeester, zodat vervanging op voldoende niveau gewaarborgd wordt.

Regionalisering en andere vormen van intergemeentelijke samenwerking zullen er in toenemende mate toe leiden dat de vrije uitoefening van bevoegdheden van plaatselijke bestuurders aan banden gelegd wordt. Dat geldt ook voor de bevoegdheden van burgemeesters. Zij zullen er aan moeten wennen zaken aan collega's over te laten of zij moeten leren hun plaatselijke bevoegdheden uit te oefenen, binnen de grenzen van intergemeentelijk of regionaal gemaakte afspraken<sup>27</sup>.

---

26. Vergelijk het onderscheid dat we eerder, in par. 5.1, maakten tussen positieve en negatieve rollen van de burgemeester op gemeentelijk niveau.

27. Over de wijze van uitvoering van de recent ingevoerde Wet Tijdelijk Huisverbod - een van de nieuwe burgemeestersbevoegdheden - worden in veel politieregio's afspraken gemaakt op regionaal niveau. Daarmee wordt, begrijpelijkerwijs, geprobeerd grote (uitvoerings)verschillen tussen gemeenten te voorkomen en het optreden van politie en hulpverlening regionaal te stroomlijnen. Maar het is wel een inperking van de vrijheid van de burgemeester, om naar eigen goeddunken zijn bevoegdheden te gebruiken.

Wij verwachten dat de selectie van burgemeesters steeds verder zal professionaliseren. Vertrouwenscommissies zullen hun werk zakelijker en steeds deskundiger gaan doen en grotere invloed op het benoemingsproces krijgen. Dat mede omdat profielschetsen steeds concreter en specifiekter zullen worden. Ook bij beoordeling van eenmaal benoemde burgemeesters en bij herbenoeming zullen die profielschetsen, naast gemaakte afspraken, een steeds belangrijker rol spelen.

### **Geen machtbaan of krachtbaan**

*Het burgemeesterschap moet een prachtbaan blijven, niet een machtbaan of krachtbaan worden. Dus niet dichtregelen met nog meer bevoegdheden, maar ruimte laten om door eigen invulling en leiderschap een belangrijke positie in te nemen boven de partijen. De voornaamste rol van de burgemeester is zorgen voor verbinding en samenhang in een van nature politiek verdeelde gemeente.*

**Gert de Kok, Burgemeester van Drimmelen**



De kans dat de discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester, op termijn, heropend wordt, wordt groter naargelang de burgemeester in meer gemeenten een machtiger speler - lokaal leider - op lokaal niveau wordt. Dan zal immers de vraag naar zijn legitimiteitsbasis ook weer luider gesteld worden.

De door de Kroon benoemde, maar door de gemeenteraad voorgedragen, burgemeester zal relatief kwetsbaar blijven. Zeker in een instabiel en veranderlijk lokaal politiek-bestuurlijk systeem, waar de buitenwereld (CdK, BZK) niet in staat, of niet bereid, is (of beide) om burgemeester effectieve bescherming te bieden; uitzonderingen daargelaten.

Ook carrièrepaden van burgemeesters zullen veranderen. De burgemeesters van de toekomst zullen, vaker dan nu, een beperkt aantal jaren burgemeester zijn. De in- en uitstroom uit het ambt zal groter en op de langere termijn ook diverser worden: meer vrouwen en nieuwe Nederlanders, maar ook meer mensen uit het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld.

Onzeker blijft onder welke condities en met wie de burgemeester van de toekomst zijn werk moet doen. De uiteindelijke gevolgen van de invoering van een dualistisch stelsel zijn nog niet goed te overzien. Over de



spagaat van de burgemeester, als voorzitter van college én raad, blijven de meningen bijvoorbeeld verdeeld, ook al lijken negatieve gevolgen tot nu toe mee te vallen. Meer zorgen leven er, naar de toekomst toe, over de mogelijkheden om ook dan voldoende gekwalificeerde volksvertegenwoordigers en bestuurders te vinden. Voor burgemeesters in de rol van kwaliteitsbewakers een terechte zorg.

Deze ontwikkelingen in het burgemeestersambt zullen zich niet allemaal voordoen, en zeker niet allemaal tegelijk. Bij het beschrijven van de verschillende scenario's gaven we al aan dat het vooral externe maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen zijn, die van invloed zijn op de kans dat zich een bepaald type burgemeesterschap ontwikkelt. Maar, het is ook een kwestie van kiezen.



### ***Verscheidenheid en stuurmanskunst***

*De burgemeester zal in toenemende mate de stabiele factor in de gemeente moeten zijn. Het kunnen bieden van stabiliteit is nodig vanwege de destabilisering van het lokale politieke klimaat. Een weerspiegeling van de diversiteit van de samenleving zie je ook in de politiek. Door de toename van politieke partijen is het bereiken van consensus moeilijker geworden. Wil je met die grote verscheidenheid iets bereiken en toch het vertrouwen houden, dan heb je stuurmanskunst nodig.*

**Diny Koreman, burgemeester van Vianen**

Op landelijk niveau gaat het bijvoorbeeld om keuzen inzake de aanstellingswijze, de bevoegdheden van de burgemeester, of de vrijheid die men gemeenten laten.

Op plaatselijk niveau zijn er keuzen die tot uitdrukking komen in een profielschets - wat voor type burgemeester -, keuzen hoe veel macht of ruimte men 'zijn' burgemeester wil laten en uiteindelijk natuurlijk ook de keuze van de persoon die het ambt mag gaan vervullen. En die persoon, de burgemeester zelf, heeft - binnen grenzen, zie het voorgaande - ook weer ruimte om een eigen inkleuring te geven aan zijn rol(len) en aan de specifieke balans tussen de vele rollen die hij geacht wordt allemaal te spelen. En tenslotte - last, but not least - zijn er natuurlijk ook de keuzen die het NGB, als belangenbehartiger van het collectief van burgemeesters, kan en moet maken. Aan die keuzen wijden we ons laatste hoofdstuk.

## 7. Aanbevelingen

**“De functie van boegbeeld moet op een hoger niveau worden gezien” - Geïnterviewde.**

### 7.1. Over kandidaten, werving en ondersteuning

- a. Omdat het burgemeesterschap steeds minder een baan voor het leven is, is het verstandig - voor NGB en BZK - om zij-instroom te bevorderen. Dat garandeert de binnenkomst van burgemeesters met (brede) ervaring elders, die hun specifieke ervaring en kennis - bijvoorbeeld uit het bedrijfsleven - in kunnen brengen in de burgemeesterskring. Voor zover nodig - het is moeilijk te overzien of dat zich zal voordoen - kan zij-instroom ook een middel zijn om eventuele tekorten aan kandidaten met voldoende kwalificaties op te vangen.
- b. In een situatie waarin mensen voor kortere of langere tijd burgemeester zijn binnen een ruimer carrièrepad, moet ook aandacht worden besteed aan uitstroom en aan verdere arbeidsmarktperspectieven voor burgemeesters.
- c. Om de toegenomen kwetsbaarheid van het ambt niet verder te laten toenemen, kan een goede, concrete, scherpe profielschets een belangrijk instrument zijn. Gemeenteraad (en daarachter college en ambtelijk apparaat) kunnen in de profielschets eenduidig duidelijk maken wat van de voor te dragen burgemeester verwacht wordt. Een duidelijke opdracht mee geven aan de beoogde burgemeester kan zijn kwetsbaarheid verminderen (zorgvuldige selectie) en maakt het afrekenen op resultaten, onder meer in functioneringsgesprekken, eerlijker - men weet vooraf waar men aan toe is - en realistischer. Vermeden moet echter worden dat kandidaten en vertrouwenscommissies te veel op *safe* gaan spelen en alleen maar door de wol geverfde *‘middle-of-the-road’* kandidaten gaan benoemen. Innovatief publiek leiderschap en ondernemerschap moeten een kans krijgen; ook als dat een wat hoger afbreukrisico betekent. Instroom van niet-bestuurders in het ambt moet omwille van de diversiteit gestimuleerd worden, ook al kan ook dat wat meer risico inhouden. Sollicitanten zullen in de toekomst - mogelijk meer dan nu het geval is - een duidelijke omschrijving van hun toekomstige positie en taken moeten verlangen.
- d. Als gevolg van schaalvergroting zal het aantal burgemeestersposities blijven dalen. De resterende ambtsdragers zullen werkzaam zijn in grotere gemeenten en dus, ook daardoor, aan (nog) hogere en andere functie-eisen moeten voldoen. Het NGB moet daar in professionaliseringstrajecten krachtig op inspelen.

- e. Ook om andere redenen - het complexer, dynamischer en instabieler worden van de samenleving, het veeleisender worden van burgers, het groter en onoverzichtelijker worden van (nieuwe) risico's, de verder toenemende media-druk en behoefte aan transparantie - zullen de eisen die aan burgemeesters gesteld (moeten) worden snel zwaarder worden. BZK en NGB zullen daar, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, op moeten inspelen door verdere uitbouw van hun ondersteunende en faciliterende functies. Burgemeesters zullen ook lokaal en regionaal beter ondersteund moeten worden.
- f. In het beleid kan en mag tot op zekere hoogte onderscheid worden gemaakt tussen de positie van de burgemeester in kleinere, middelgrote en in grote gemeenten. Dat doet ook recht aan de uiteenlopende omvang en schaal van de problemen waar het bestuur - c.q. een bestuurder als de burgemeester - mee geconfronteerd wordt. Voorkomen moet echter worden dat er eerste- en tweederangs burgemeesters komen (ook wel aangeduid als 'A' en 'B'-burgemeesters). Ook in de kleinere gemeenten moet het burgemeesterschap een volwaardig ambt blijven.
- g. Het tot stand brengen van een meer diverse burgemeesterspopulatie - meer vrouwen, etnische minderheden, jongeren, zij-instromers - zal veel tijd kosten. Zowel een actieve inzet als geduld zijn geboden.

## 7.2. Over imago en werkdruk

- h. Het imago van politieke ambtsdragers staat in negatieve zin onder druk. Voor de burgemeester geldt dat misschien (nog) wat minder dan voor wethouders of raadsleden. Op termijn kan hier een probleem ontstaan, qua werving en behoud van ambtsdragers. Elders - vaak dichtbij - zijn functies waar je meer verdient, meer gewaardeerd wordt en zelden 7 dagen, 24 uur per dag beschikbaar hoeft te zijn. Verbetering van imago's is moeilijk en moet allereerst verdiend worden door prestaties. Toch doen NGB en BZK er goed aan na te (laten) gaan welke mogelijkheden hen hier ter beschikking staan.
- i. Voor het imagoprobleem van de burgemeester kan zorgvuldig verwachtingenmanagement - het temperen van overtrokken verwachtingen bij burgers en anderen, onder meer door goed doordacht gebruik van de media - enig soelaas bieden.
- j. Expertise en kunde op het gebied van multiculturaliteit zijn voor burgemeesters (en voor het gehele gemeentebestuur) essentieel. Die kennis is ongetwijfeld deels aanwezig in de gemeentelijke organisatie. Maar burgemeesters zouden direct moeten kunnen beschikken over die kennis, niet in de laatste plaats

als het gaat om hoogtijdagen voor de diverse culturen. Burgemeesters zouden daartoe over een eigen diversiteitsadviseur moeten kunnen beschikken.

- k. Voor het zakelijke probleem van de werkdruk en de (veronderstelde) continue beschikbaarheid van de burgemeester kunnen intensieve samenwerking en informatie-uitwisseling en het maken van goede onderlinge afspraken met de (1e) loco-burgemeester een (gedeeltelijke) oplossing bieden. Burgemeesters kunnen en moeten dat niet realiseren door zich direct te bemoeien met de selectie van wethouders<sup>28</sup>. Wel zou een nog groter deel van het ondersteunings- en professionaliseringstraject voor burgemeesters ook voor (eerste) loco's beschikbaar moeten komen<sup>29</sup>. Initiatieven van het NGB om loco-burgemeesters meer bij professionaliseringsactiviteiten van het Genootschap te betrekken verdienen krachtige steun.
- l. Imago verbetering alleen zal de animo om burgemeester te worden niet wezenlijk vergroten. Ook een betere en vooral vooraf duidelijke rechtspositie zal daar aan bijdragen. Als politieke ambtsdragers moeten burgemeesters ruimte krijgen om, als het niet anders kan, hun ambt zonder al te veel persoonlijke en/of zakelijke problemen neer te leggen.

In het bijzonder zou de afvloeiingsregeling in overeenstemming te brengen zijn met die voor andere (kwetsbare) politieke ambtsdragers als wethouders, gedeputeerden en bewindslieden.

### 7.3. Over de bestuurlijke omgeving

- m. Ook burgemeesters worden meer en meer geconfronteerd met (pogingen tot) centrale(re) sturing vanuit BZK. Om hun lokale rol goed, d.w.z. aangepast aan de lokale omstandigheden, in te kunnen vullen en uit te kunnen voeren, moeten burgemeesters en het NGB zich krachtig teweer stellen tegen dergelijke centralisatie tendensen.
- n. Burgemeesters kunnen en moeten wel een positief stimulerende en sturende rol spelen bij het van de grond (laten) komen van intergemeentelijke en regionale vormen van samenwerking tussen gemeenten.

---

28. Zoals min of meer gesuggereerd wordt in de BZK notitie Burgemeester en Veiligheid (BZK, 2009, p. 13).

29. Zoals dat nu ook al gebeurt op het terrein van crisisbeheersing.

- o. Samen met ministeries en belangenorganisaties zullen burgemeesters – i.c. het NGB – tot een operationele en concrete invulling moeten komen van het regie idee. Momenteel wordt het idee van regie te pas en te onpas gebruikt<sup>30</sup>. Als van de burgemeester in de toekomst nog vaker gevraagd wordt als regisseur van het lokale (veiligheids) beleid te fungeren, dan zal duidelijk(er) moeten zijn wat daar precies onder verstaan wordt.
- p. Het debat over rol en positie van de burgemeester wordt nog te sterk door (bestuurs)juridisch denken gedomineerd.<sup>31</sup> Empirisch onderzoek is schaars. Hoe en waarom burgemeesters kiezen voor bepaalde rollen of een bepaalde inkleuring van rollen, hoe ze omgaan met de discrepantie tussen verwachtingen van burgers en hun feitelijk mogelijkheden, hoe ze een eigen balans vinden tussen burgervader en burgerboeman, hoe ze hun tijd precies besteden of hoe ze balanceren tussen lokale eisen en bovenlokale en regionale verplichtingen? We weten er eigenlijk weinig van; te weinig vanuit een bestuurlijk en vanuit bestuurskundig perspectief. Er moet daarom (meer) onderzoek gedaan worden naar het feitelijk functioneren van burgemeesters. Dergelijk onderzoek moet ook ingaan op de vraag welke gevolgen - positief of riskant - regionalisering van uitvoeringsorganisaties (politie, brandweer, CPA's, milieudiensten ) heeft voor de wijze waarop en de mate waarin burgemeesters hun eigenstandige verantwoordelijkheden (nog) kunnen waarmaken<sup>32</sup>.

#### 7.4. Over de taakopvatting

- q. Tot de moeilijkste vraagstukken in de nabije toekomst behoort het vinden, binnen het burgemeestersambt, van een verstandige balans tussen enerzijds meer bevoegdheden en doorzettingsmacht van de burgemeester en anderzijds het recht doen aan andere, niet minder belangrijke rollen, als burgervader, boegbeeld van de lokale gemeenschap, informele ombudsman, etc. Er zijn goede redenen om de burgemeester meer bevoegdheden en macht te geven. Maar, er zijn even goede redenen om dat niet te overdrijven<sup>33</sup>.

---

30. Voor het eerste: Pröpper & Kessens, 2005; voor het laatste: Van Mourik, 2005.

31. Zie Muller, a.a. 2007 en BZK, 2009, in het bijzonder de uitgebreide principiële - maar weinig praktische - discussie over het vervagen van de grenzen tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bevoegdheden van burgemeesters.

32. Zie de - nog te verschijnen - rapportage van de conferentie Lokaal Veiligheidsbeleid Geregionaliseerd, CCV/SMVP, Amersfoort 29 januari 2009.

33. Zie onder meer het onderzoek naar burgemeestersbevoegdheden (Muller et al., 2007), de reactie van het kabinet daarop, de jaarredes 2007 en 2008 van de voorzitter van het Genootschap en de burgemeesterlezing van minister Ter Horst (2007).

Het vinden van een goede balans, zou wel eens cruciaal kunnen zijn voor de toekomst van het ambt. Het NGB wordt in overweging gegeven op dit thema een vervolgproject te starten. Het project zou meer duidelijkheid en eenduidigheid moeten bieden omtrent de meest wenselijke balans. Het project zou ook meer zicht moeten bieden op factoren die daar een rol in spelen: maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context, urgentie van problemen, persoonlijk charisma van de burgemeester etc. (cf. Tops, 2007).

### *Ook heel duidelijk zijn*

*Ik ervaar dat mensen een intens beroep doen op mijn leiderschap. Ik zie dat toenemen. Bij problemen treed je al in een vroeg stadium op door mensen duidelijk te maken dat de effecten van hun gedrag onwenselijk zijn. Een burgemeester zal nadrukkelijk inwoners of ondernemers moeten meenemen in hun eigen verantwoordelijkheid voor het leefbaar houden van de samenleving. Dus: wat kan ik daaraan bijdragen én wat u!*

Niek Meijer, burgemeester van Zandvoort.



- r. Voorkomen moet worden dat de toegenomen kwetsbaarheid van burgemeesters (of het gevoel dat dat zo is) leidt tot burgemeesters die vooral risicomijdend bezig zijn en dus (te) weinig initiatief nemen of leiding geven.
- s. Van oudsher is een goede werkkrelatie tussen burgemeester en gemeentesecretaris van groot belang voor het functioneren van de burgemeester en het gemeentelijk apparaat<sup>34</sup>. In het gedualiseerde lokale bestuur geldt dat bilateraal ook voor de relatie tussen burgemeester en griffier, maar breder ook voor de relaties binnen wat de driehoek is gaan heten: burgemeester, secretaris en raadsgriffier. Nagegaan zou moeten worden hoe deze driehoek in de praktijk functioneert en welke verbetermogelijkheden er (eventueel) zijn.

34. Zie voor een concreet voorbeeld van wat er mis kan gaan Van Maaren - Van Balen, 2003.

- t. Het burgemeestersambt is een eenzaam ambt. Dat zal in de toekomst ook zo blijven en eerder sterker dan minder sterk het geval zijn. Daarom zullen ook in de toekomst goede vormen van intervisie en coaching noodzakelijk zijn. Vooral aan startende burgemeesters en zij-instromers moeten systematisch goede faciliteiten worden geboden.
- u. Leiderschap is een kernelement van het ambt. Hoe dat leiderschap door een burgemeester in een concrete *setting* adequaat ingevuld kan worden is sterk contextueel bepaald. De burgemeester van de toekomst doet er goed aan een invulling (rol) te kiezen die goed past bij de lokale *setting* (contingentie), maar ook bij zijn of haar eigen persoon. Authenticiteit loont. Ook in de toekomst.
- v. Voor het adequaat in kunnen vullen van de burgemeestersrol(len) is het van groot belang dat formele kaders voldoende ruimte (blijven) bieden voor een lokale en persoonlijke invulling van het ambt. Ook in dat verband achten wij aandacht voor feitelijk functioneren zeker zo belangrijk als verandering van formele kaders.

## Referenties

- Bäck, H., Heinelt, H., & Magnier, A. (red.). (2006). The European mayor - political leaders in the changing context of local democracy. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bandell, R. (2007). In P. van der Zwan. Steeds meer orde en veiligheid op bord van burgemeester. 'Burgemeester mag geen burgerboeman worden. VNG Magazine, 61 (23), 16-18.
- Bakker, W. & Yesilkagit, K. (red.), (2005). Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken. Amsterdam: Boom.
- Beck, U. (1992). Risk Society, Towards a New Modernity. Londen: Sage.
- Berenschot (2004). Evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur. Utrecht.
- Bergström, T., Magnusson, H. & Ramberg, U. (2008). Through a glass darkly: leadership complexity in Swedish local government. Local Government Studies, 34(2), 34(2), 203-220.
- Beukenholdt-ter Mors, M.A., Daemen, H.H.F.M. & Schaap, L. (2002). Participatiebevordering in het Nederlands openbaar bestuur, Rotterdam: CLD.
- Bobbio, L. (2005). 'Italy: after the storm'. In: Denters, B. & Rose, L. (Eds.) Comparing local governance. Trends and developments. (pp. 29-47).
- Boogers, M.J.G.J.A. (2007). Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek. Den Haag: Lemma.
- Borraz, O., & John, P. (2004). The transformation of urban political leadership in Western Europe. Urban and Regional Research, 28(1), 107-120.
- Borraz, O. & LeGales, P. (2005). France. The intermunicipal revolution. In Denters, B. & Rose, L. (Eds.) Comparing local governance. Trends and developments. (pp.12-29) New York: Palgrave Macmillan.



Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Bovens, T. (2006). *Wil tot verschil: gemeenten in 2015*. Commissie Toekomst Lokaal Bestuur. Den Haag: VNG.

Brink, G. van den. (2002). *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

BZK. (z.j.). *Handreiking benoemingsprocedure burgemeester*. Den Haag: Ministerie van BZK.

BZK. (2009) Notitie 'Burgemeester en Veiligheid', Den Haag: BZK, 9 april 2009.

Cachet, A. (2003). *De veranderende positie van de burgemeester: over de kloof tussen formeel en feitelijk*. In D. Houtman, B. Steijn & J. van Male (Eds.), *Cultuur telt: sociologische opstellen voor Leo d'Anjou* (pp. 135-157). Maastricht: Shaker Publishing.

Cachet, A., & Schaap, L. (2006). *Burgemeesters, over veranderingen en stilstand*. In K. Becking & G. Rensen (Eds.), *Meesterlijk besturen. De burgemeester als leider* (pp. 19-28). Den Haag: SDU.

Cachet, A., Kimpe, S. de, Ponsaers, P., & Ringeling, A.B. (Eds.). (2008). *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Cachet, A., Sluis, A. van, Jochoms, T. Sey, A., & Ringeling A.B. (2009, te verschijnen). *Het Betwiste Politiebestel. De organisatie van de politie in Nederland, België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk vergeleken*. Amsterdam: Reed Elsevier/Politie en Wetenschap.

Castells, M. (2000a). *The rise of the network society; volume I of the information age: economy, society and culture*. Oxford: Blackwell.

Castells, M. (2000b). *The power of identity; volume II of the information age: economy, society and culture*. 2e editie. Oxford: Blackwell.

Castenmiller, P. (2001). Tien vooroordelen over lokale bestuurders. Paper politicologenetmaal 2001. Veldhoven.

Caulfield, J. & Larsen, H.O. (red.) (2002). Local Government at the Millennium, Opladen, Leske+Budrich.

CCV/SMVP. (2009 nog te verschijnen). Verslag van de conferentie Lokaal Veiligheidsbeleid Geregionaliseerd, Amersfoort.

CLD. Cachet, A., Daemen, H.H.F.M., Noppe, R.M., Ringeling, A.B., & Schaap, L. (2002a). Buitenlandse Burgemeesters Bekeken. Rotterdam: CLD.

CLD. Cachet, A., Noppe, R.M., Ringeling, A.B., Schaap, L., & Sluis, A.van. (2002b). Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-II. Openbare orde, veiligheid en politie. Rotterdam: CLD.

CLD. Cachet, A., Daemen, H.H.F.M., Ringeling, A.B., & Schaap L. (2004). 't Blijft een prachtbaan. De toekomst van het burgemeesterschap in Nederland. Rotterdam: CLD (i.o.v. het Nederlands Genootschap van Burgemeesters).

Cohen, J. (2006). Sociale binding in samenleving, politiek en bestuur. In D. Huitema, S. Meijerink, J. Ragetlie & B. Steur. (Eds.). De boel bij elkaar houden. Essays naar aanleiding van het Festival der bestuurskunde 3.0 (pp. 29-39). Amsterdam: Rozenberg.

Commissie-Lodders (2008). Ruimte, regie en rekenschap, Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Commissie-Van Thijn. De burgemeester ontketend. Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1992-1993, 21427, nrs. 34-35.

COT. (1997). Crises in het nieuws. Samenspel en tegenspel tussen overheid en media. Alphen: Samsom.

Dahl, R.A. & Tufte, E.R. (1973). Size and democracy. Stanford: Stanford University Press.

Daemen, H.H.F.M., & Schaap, L. (red.) (2000). *Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*. Delft: Eburon.

Dammers, E. (2000). *Leren van de toekomst: over de rol van toekomstscenario's in het nationale energiebeleid*. Delft: Eburon.

Denters, S.A.H. & Rose, L.E. (2005). Towards local governance? In S.A.H. Denters & Rose, L.E. (Eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments* (pp. 246-262). New York: Palgrave MacMillan.

Derksen, W., Kas, K., Donker, B. & G. van, Vermeulen, F., & Zwol, C. van. (1994). *Macht en machteloosheid van de burgemeester*. Rotterdam/Leiden.

Derksen, W., & Schaap, L. (2007). *Lokaal bestuur*. Den Haag: Reed Business.

Devroe, E. (2008). The policy approach of nuisance problems in public space in Belgium and the Netherlands. In A. Cachet, S. de Kimpe, P. Ponsaers & A.B. Ringeling (Eds.), *Governance of Security in the Netherlands and Belgium* (pp. 149-177). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Elchardus, M. (2003). *De Dramademocratie*. Tiel: Lannoo Uitgevers.

Gabriel, O.W. & Eisenmann, S. (2005). Germany: A new type of local government? In: S.A.H. Denters & Rose, L.E. (Eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments* (pp. 119-139). New York: Palgrave Macmillan.

Genieys, W., Ballart, X., & Valarié P. (2004). From 'great' leaders to building networks: the emergence of a new urban leadership in Southern Europe?, *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1), 183-200.

Goldsmith, M., & H. Larsen (2004). Local political leadership: Nordic style. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 121-133.

Goldsmith, M., (2005), *Intergovernmentalism?* In: S.A.H. Denters & Rose, L.E. (Eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments* (pp. 228-245). New York: Palgrave Macmillan.

Goudsblom, J. (1967). Dutch Society. New York: Random House.

Greasley, S. & Stoker, G. (2008). Mayors and urban governance: developing a facilitative leadership style. *Public Administration Review*, 68(4), 722-730.

Guérin, É., & Kerrouche, É. (2008). From amateurs to professionals: the changing face of local elected representatives in Europe. *Local Government Studies*, 34(2), 179-201.

Gunsteren, H. van, & Ruyven, E. van. (1993). De ongekende samenleving (DOS): een verkenning. *Beleid & Maatschappij*, 20(3), 114-125.

Haus, M., & Sweeting, D. (2006). Local democracy and political leadership: drawing a map. *Political Studies*, 54(2), 267-288.

Hendriks, F. (2006). Vitale democratie: theorie van democratie in actie. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Horst, G. ter. (2007) De (on)zichtbare overheid. Burgemeesterslezing. Den Haag.  
[www.minbzk.nl/actueel?ActImltdt=108387](http://www.minbzk.nl/actueel?ActImltdt=108387).

John, P., & Cole, A. (1999). Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared. *Local Government Studies*, 25(4), 98-115.

John, P. (2001). Local Governance in Western Europe. Londen: Sage.

Kenny, L., (2003). Local Government and Politics. In: Callanan, M. & J.F. Keogan (red.). *Local Government in Ireland, Inside Out* (pp. 103-122). Dublin: Institute of Public Administration.

Kersting, N. & Vetter, A. (red.). (2003). *Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., & Koppenjan, J. (Eds.). (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Londen: Sage.

Kjær, A.M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.

Korsten, A.F.A., Aardema, H. (2006). *De vallende burgemeester*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Leach, S., & Wilson, D. (2000). *Local political leadership*. Bristol: The Policy Press.

Leach, S., & Wilson, D. (2002). Rethinking local political leadership. *Public Administration*, 80(4), 665-690.

Lijphart, A. (1966). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: J.H. De Bussy.

Lippens, R. (2008). The End of the Social: ASBO's in England and Wales. In A. Cachet, S. de Kimpe, P. Ponsaers & A.B. Ringeling (Eds.). *Governance of Security in the Netherlands and Belgium* (pp. 281-291). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Lont, T., & Pielanen, L. (2008). *Nieuwe burgemeesters op weg. Tips voor de sollicitatie en de eerste 100 dagen*. Deventer: Kluwer/P&O Services Groep.

Lowndes, V. & Leach, S. (2004). Understanding local political leadership: contexts and capabilities, *Local Government Studies*, 30(4), 557-575.

Maaren-van Balen, L. van. (2003). *Hoezo burgemeester. Ervaringen van de burgemeester van Leeuwarden 1999-2001*. Den Haag: Uitgeverij BZZT&H.

Magnier, A. (2004). Between institutional learning and re-legitimization: Italian mayors in the unending reform. *International Journal of Urban and Regional*, 28(1), 166-182.

Mourik, P. van. (2005). *De Regisserende Gemeenten*. Brouwershaven: Alert.

Mouritzen, P.E., & Svava, J.H. (2002). *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Muller, E.R., Rogier, L.J.J., Kummeling, H.R.B.M., Dammen, R., Bron, R.P., Woltjer, A.J.Th., et al. (2007). Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding. Den Haag: COT.

NGB. (2004). Publiek leiderschap van en in het openbaar bestuur. Den Haag: NGB.

NGB (2005a). Burgemeesters bijeen. Vijftig jaar NGB. Den Haag: NGB.

NGB. (2005b). Als dat maar goed gaat. Bestuurlijke ervaringen met crises. Den Haag: NGB.

NGB (2007). Als het dan toch gebeurt. Bestuurlijke ervaringen met crisisbeheersing. Den Haag: NGB.

Oosting, M. (1984). Decentralisatie: begrip en beleid. In: M. Oosting (red.). Aspecten van decentralisatie, (pp. 25-50). Raad voor het binnenlands bestuur. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Orr, K. (2004). If Mayors are the Answer then What was the Question?, in: Local Government Studies, vol.30, no.3, 331-344.

Peters, K. (2007). Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie. Amsterdam: Boom.

Pierre, J. & Guy Peters, B. (2000). Governance, Politics, and the State. Basingstoke: Macmillan.

Pieterman, R. (2008). De voorzorgcultuur, streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Pinson, G. (te verschijnen in 2009). The new urban leaders: changing modes of operation and legitimacy amongst local elected officials in Venice and Manchester. In K. Steyvers et al. (red.), Town Chief, City Boss or Loco President? Comparing a Strengthened Local Political Leadership across Europe', Brugge: Van den Broele.

Plees, Y., (2005). Belgium: the changing world of Belgian municipalities. In: S.A.H. Denters & Rose, L.E. (Eds.), Comparing Local Governance. Trends and Developments (pp. 47-64). New York: Palgrave Macmillan.

- Pröpper, I., & Kessens, H. (2005). Tussen pluche en publiek. Lokale politiek in de praktijk. Bussum: Coutinho.
- Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P. & Pilet, J.B. (2005), Revolution or Renovation: Reforming Local Politics in Europe, Brugge: Van de Broele.
- Rhodes, R.A.W (1997). Understanding governance: policy networks, governance, accountability and reflexivity, Londen: Routledge.
- Ringeling, A.B. (2008). De toekomst van het ambt: van efficiency naar legitimiteit? Rede NGB congres 2 oktober 2008.
- Rose, L.E. & K. Ståhlberg, (2005). The Nordic Countries: still the 'promised land'? In: S.A.H. Denters & Rose, L.E. (Eds.), Comparing Local Governance. Trends and Developments (pp. 83-99). New York: Palgrave Macmillan.
- Rosenthal, U. (2002). Burgemeesters in crisistijd. VNG Magazine, 56(45), 19-35.
- Schaap, L., Cachet, A., Daemen, H.H.F.M., Noppe, R.M., & Ringeling, A.B. (2004). Leren van buitenlandse burgemeesters, positie en functioneren van burgemeesters in zes Europese landen. Bestuurskunde, 13(2), 46-54.
- Schaap, L., Ringeling, A.B. (2006). Grenzen overschrijden met dualisering: een vergelijking tussen Nederland, Duitsland, Engeland en Italië. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Schaap, L. & Ringeling, A.B. (2007). Buitenlands dualisme. Dualisering van het gemeentebestuur in Duitsland, Engeland, Italië en Nederland, Bestuurswetenschappen, 61, 5, pp.26-46.
- Schaap, L., Daemen, H.H.F.M. & Ringeling, A.B. (2009). Mayors in seven European countries. Part I. Selection and statutory position. Local Government Studies, 35(1), 95-107.
- Schnabel, P. (2001). Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving. Den Haag: SCP.
- Schuyt, K. (2006). Steunberen van de samenleving. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Scott, J.C. (1998), *Seeing like a state*, New Haven: Yale University Press.

SCP. (2005). *De sociale staat van Nederland 2005*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn.

Steyvers, K., Bergström, T. Bäck, H., Boogers, M., Ruano De La Fuente, J.M., & Schaap, L. (2008). From princeps to president? comparing local political leadership transformation. *Local Government Studies*, 34(2), 131-146.

Stone, D. (2002). *Policy paradox: the art of political decision making*. New York: W.W. Norton & Company.

Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur [Commissie Leemhuis]. (2004). *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*, Den Haag. En [www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl)

Sullivan, H. (2003). Local government reform in Great Britain. In: Kersting, N. & Vetter, A. (red.). *Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. (pp. 39-63). Opladen: Leske + Budrich.

Svara, J.H. (2003). Effective mayoral leadership in council-manager cities: reassessing the facilitative model. *National Civic Review*, 92(2), 157-172.

Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.

Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas.

Tweede Kamer (2005). *Verkenning burgerschap en andere overheid*, Kamerstukken 2005, nr. 29 361.

Verheul, W.J. & Schaap, L. (verwacht in 2009), *Strong Leaders? The Challenges and Pitfalls in Mayoral Leadership*, Public Administration.



Vries, J. de (2008). De terugkeer van de burgemeester. Burgemeesterslezing 2008. Den Haag: Deloitte en Stichting Atrium.

Wollmann, H. (2008). Reforming local leadership and local democracy: the cases of England, Sweden, Germany and France in comparative perspective. *Local Government Studies*, 34(2), 279-298.

Wood, J., & Shearing, C. (2007). *Imagining Security*. Devon: Willan Publishing.

WRR. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2008). *Onzekere veiligheid: verantwoordelijkheidsvraagstukken rond fysieke veiligheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zijderveld, A.C. (1999). *Herijking van de gammakennis. Een bijdrage tot het kennisdebat*. [www2.eur.nl/fw/hyper/colleges/ontologiehyper/syllabusteksten/zijdergam.html](http://www2.eur.nl/fw/hyper/colleges/ontologiehyper/syllabusteksten/zijdergam.html)

## Bijlage

### Geïnterviewden en deelnemers expertmeeting

<i>Naam</i>	<i>Functie</i>
drs. C. Abbenhues	Gedeputeerde Overijssel, oud burgemeester
M.A. Berndsen	Korpschef Friesland, oud burgemeester
prof. dr. J.W.M. Engels	Universiteit Leiden, lid Eerste Kamer
J. Franssen	Commissaris van de Koningin Zuid-Holland
prof. dr. P.H.A. Frissen	Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur, Universiteit van Tilburg
J.C. Gonçalves	Voorzitter Deelgemeente Delfshaven
F.J. Heeres MPSM	Korpschef Midden- en West-Brabant
drs. M.G. Jaliens	Wethouder Gemeente Capelle aan den IJssel
mr. G.J. Jansen	Commissaris van de Koningin Overijssel
drs. L. Mudde	Redacteur VNG magazine, raadslid Ouderkerk aan den IJssel
drs. H.G. Ouwerkerk	Oud burgemeester
dr. G. Schouw	Directeur Nicis Institute, lid Eerste Kamer
mr. F.P.M. Willeme	Oud burgemeester
mr. drs. A.J. Vos	Kabinetschef Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
dr. A.K. Yesilkagit	Onderzoeker Universiteit Utrecht

# Verslag studiegroep: de toekomst van het ambt

In het kader van de verkenning naar De toekomst van het ambt is een studiegroep van 18 burgemeesters actief geweest. In vijf bijeenkomsten heeft de studiegroep - in wisselende samenstellingen - diverse maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen besproken en zich de vraag gesteld wat de invloeden daarvan zijn op de burgemeestersfunctie. Verschillende onderwerpen kwamen aan de orde en gastsprekers en forumleden waren uitgenodigd om een spiegeleffect te bewerkstelligen. Doel van het onderzoek is immers het in kaart brengen van relevante maatschappelijke en politiek/bestuurlijke ontwikkelingen en de te verwachten gevolgen voor het burgemeestersambt, alsmede het beantwoorden van de vraag hoe burgemeesters op deze ontwikkelingen kunnen inspelen. Het onderzoeksteam van de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit van Tilburg begeleidde de studiegroep.

Dit deel van de publicatie is een weergave van de inhoudelijke discussies die in de bijeenkomsten van de studiegroep hebben plaatsgevonden. Die discussies betroffen een verkenning naar De toekomst van het ambt, die een ware zoektocht is gebleken. Juist vanwege dit karakter en omdat de studiegroep in wisselende samenstellingen bijeenkwam, zijn er geen algemene conclusies getrokken. Wel heeft het onderzoeksteam een aantal van de bevindingen verwerkt in hun conclusies en aanbevelingen.

## Programma van de bijeenkomsten

### *Eerste bijeenkomst Studiegroep, 17 september*

De inhoud van het ambt staat in de bijeenkomsten centraal. Het is aan de Studiegroep primair de taak door te denken over wat geconstateerde ontwikkelingen specifiek voor de burgemeesters betekenen en hoe daar op in te spelen is.

In de eerste bijeenkomst is een inventarisatie gemaakt van de, door de Studiegroep benoemde, positieve en negatieve ontwikkelingen rondom het ambt:

- schaalvergroting
- globalisering
- internationale ontwikkelingen met betrekking tot het burgemeestersambt
- ontwikkelingen in het lokaal bestuur
- ontwikkelingen met betrekking tot taken en bevoegdheden
- demografische ontwikkelingen
- interbestuurlijke verhoudingen

#### *Tweede bijeenkomst Studiegroep, 27 oktober*

In de tweede bijeenkomst staan maatschappelijke ontwikkelingen centraal. Prof dr. Anton Zijderveld is uitgenodigd als gastspreker en gaat in op vier maatschappelijke ontwikkelingen:

- multiculturaliteit
- mondialisering
- regionalisering
- verbouwing van het Huis van Thorbecke

De Studiegroep discussieert naar aanleiding van deze inleiding over de lijnen die door Anton Zijderveld zijn uitgezet en over de mogelijke consequenties van deze ontwikkelingen voor de toekomst van het ambt.

#### ***Borg voor een "goedschalige" gemeenschap***

*Burgemeesters moeten leiderschap tonen. Leiders die voor hun inwoners steeds de juiste schaal weten te vinden. De goede schaal, waarin mensen zichzelf en daarmee hun leider herkennen. Deze leider geniet hun vertrouwen en dwingt gezag en respect af. De toenemende regionalisering, europeanisering en globalisering leiden er toe, dat mensen zich steeds sterker oriënteren op hun eigen omgeving, hun eigen gemeente. Een vertrouwde thuisplek in een welhaast oneindige wereld.*

*De burgemeester is de verpersoonlijking van deze gezamenlijk uitgedragen identiteit. Hij staat borg voor een "goedschalige" gemeenschap.*

**Jacques Niederer, Burgemeester van Weert.**



#### *Derde bijeenkomst Studiegroep, 20 november*

In de derde bijeenkomst wordt de inleiding verzorgd door raadsgriffier Pruim en gemeentesecretaris Van der Knaap. Daarin komen de volgende punten naar voren:

- keuze mogelijkheden van de burgemeester
- rollen van de burgemeester
- aanzien en gezag van burgemeester
- participatie van burgers

De Studiegroep discussieert naar aanleiding van de twee inleidingen over de lijnen die zijn uitgezet en over de mogelijke consequenties van deze ontwikkelingen voor de toekomst van het ambt.

#### *Vierde bijeenkomst Studiegroep, 17 december*

In deze bijeenkomst zijn drie forumleden uitgenodigd ter inleiding van de discussie:

- Klaartje Peters, bestuurskundig onderzoeker en publicist
- Henk Bouwmans, redacteur Binnenlands Bestuur
- Frank Hendriks, hoogleraar bestuurskunde, Universiteit van Tilburg

In de inleidingen komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- regionalisering en opschaling
- de burgemeester als eerste woordvoerder
- leiderschap

De Studiegroep discussieert naar aanleiding van de inleidingen over de lijnen die zijn uitgezet en over de mogelijke consequenties van deze ontwikkelingen voor de toekomst van het ambt.

#### *Vijfde bijeenkomst Studiegroep, 26 januari*

In deze bijeenkomst wordt een aantal punten besproken ter afsluiting van de bijeenkomsten en ter bespreking van de rapportage van de onderzoekers:

- stand van zaken
- hoofdlijnen rapportage onderzoekers
- analyse survey

#### **Deelnemers studiegroep De toekomst van het ambt**

<i>Naam</i>	<i>Functie</i>
Dhr. ir. J. Beenakker,	burgemeester van Asten
Dhr. mr. H.M. Bergmann	burgemeester van Albrandswaard
Dhr. drs. A.M.J. Cremers	burgemeester van Beek
Mevr. mr. G.H. Faber	burgemeester van Zaanstad
Dhr. drs. J.F.M. Gaillard	burgemeester van Son en Breugel
Dhr. ir. A.P. Heidema	burgemeester van Deventer
Dhr. drs.. J.J.L.M. Janssen	burgemeester van Zeist
Dhr. drs. P.M.M. de Jonge	burgemeester van Heerenveen
Mevr. drs. D.A.M. Koreman	burgemeester van Vianen
Dhr. drs. G.L.C.M. de Kok	burgemeester van Drimmelen

Dhr. mr. J.H.A.G. van Maasakkers	burgemeester van Gemert- Bakel
Dhr. mr. N. Meijer	burgemeester van Zandvoort
Dhr. mr. J.M.L. Niederer	burgemeester van Weert
Dhr. mr. B.B. Schneiders	burgemeester van Haarlem
Dhr. ing. J.C.G.J. Smulders	burgemeester van Meijel
Dhr. A. van der Werff	burgemeester van Het Bildt
Mevr. S.P.H.M. Dirven-Van Aalst	burgemeester van Dongen
Dhr. drs. H.J. Kaiser	burgemeester van Doetinchem

#### Gasten studiegroep De toekomst van het ambt

<i>Naam</i>	<i>Functie</i>
Mevr. drs. L.A.M. Bakker	gemeentesecretaris van Gouda, bestuurslid VGS
Dhr. G.A. van Egmond	Raadsgriffier Leidschendam- Voorburg
Dhr. drs. R.M. Jongedijk	Raadsgriffier Enschede
Dhr. drs. J.W.M. van der Knaap	Gemeentesecretaris Wijchen; bestuurslid VGS
Dhr. J.D. Pruim	Griffier Almere; Oud-voorzitter VvG
Dhr. prof. dr. A. Zijderveld	Emeritus Hoogleraar (EUR)
Dhr. prof. dr. F. Hendriks	Hoogleraar (UvT)
Mevr. dr. K. Peters	Onderzoeker en publicist
Dhr. mr. H. Bouwmans MPM	Redacteur Binnenlands Bestuur

## Eerste bijeenkomst (startbijeenkomst)

Leusden, 17 september 2008

De studiegroep bespreekt met het onderzoeksteam de opzet van de verkenning en de werkwijze van de studiegroep. In het onderzoek 'De toekomst van het burgemeestersambt' is het van belang dat de inhoud van het vak centraal staat. Diverse onderwerpen kunnen daarbij naar voren komen, zoals:

- schaalvergroting;
- globalisering;
- internationale ontwikkelingen met betrekking tot het burgemeestersambt;
- ontwikkelingen in het lokaal bestuur;
- ontwikkelingen met betrekking tot taken en bevoegdheden;
- demografische ontwikkelingen en
- interbestuurlijke verhoudingen

In de bijeenkomsten van de studiegroep gaat het vooral om het uitwisselen van ervaringen en inzichten tussen burgemeesters zelf. Dat gebeurt met inbreng van derden. Zo zijn de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Vereniging van Griffiers en de Wethoudersvereniging uitgenodigd om aan de bijeenkomsten deel te nemen.

### Ontwikkelingen in en rond het ambt

In de discussie over belangrijke positieve en negatieve ontwikkelingen in en rond het ambt, kwamen de volgende ontwikkelingen aan bod:

#### *Globalisering en lokalisering*

Als gevolg van de enorme vlucht die schaalvergroting heeft genomen, is het belang van kleinschalige maatschappelijke verbanden meer onder de aandacht gekomen.

#### *Toenemende diversiteit*

Diversiteit (verkleuring) is een positieve ontwikkeling ervaren, verschillende bevolkingsgroepen manifesteren zich meer en meer. De burgemeester zal bij die ontwikkeling aansluiting moeten vinden en zal een bepaalde rol moeten innemen ten opzichte van verschillende groepen. De verwachtingen van allochtonen ten aanzien van de burgemeester kunnen anders zijn dan de verwachtingen van autochtonen; men blijkt verschillend aan te kijken

tegen aanzien en gezag. Diversiteit kan een verrijking betekenen, maar kent ook negatieve kanten, bijvoorbeeld de problemen met Marokkaanse jeugd in de grote steden. Van de burgemeester worden oplossingen verwacht, maar het is de vraag of hij in staat is die te bieden. Het ambt moet de mogelijkheden en middelen hebben om hier iets aan te doen.

### *Individualisering*

Versplintering en fragmentatie zijn mogelijke problemen voor in de toekomst en hebben vooral te maken met de individualisering van de samenleving. Het is van belang op lokaal niveau te zoeken naar goede corrigerende mechanismen voor de symptomen van deze ontwikkeling, bijvoorbeeld de 'grote bekken'-cultuur, toegenomen sociaal isolement en criminaliteit, juist omdat de burgemeester hierop in het bijzonder wordt aangesproken.

### *Veranderende verwachtingen van de burger*

Er lijkt incongruentie te bestaan tussen de verwachtingen van burgers ten aanzien van de burgemeesters enerzijds en de formele en informele mogelijkheden van de burgemeester anderzijds. De burger lijkt weinig besef te hebben van de inhoud van de functie van de burgemeester. De burgemeester is vaak 'het gezicht' van de gemeente en daarom zien sommigen hem – ten onrechte – soms als het hoofd van de gemeente. Het principe van collegiaal bestuur maakt het soms lastig om als burgemeester aan de verwachtingen van burgers tegemoet te komen en kan worden ervaren als een belemmering. Anderzijds is collegiaal bestuur essentieel voor goed bestuur. Ook zijn de formele bevoegdheden van de burgemeester niet altijd toereikend. Overigens hoeft het beeld van de burgemeester als baas niet altijd negatief uit te werken. Burgemeesters kunnen dit beeld gebruiken bij het ontwikkelen van daadkracht.

### *De legitimatie van optreden wordt bevraagd*

De ontwikkeling van het ambt in de beeldvorming van burgers gaat veel geleidelijker dan de discussies over het ambt in de politiek. Toch lijkt de beeldvorming over de burgemeester onder burgers grotendeels te kloppen. De burgemeester is zeer zeker in staat regie te voeren en is niet alleen een doorgeefluik. De discussie over legitimatie van het optreden van burgemeester is daarom terecht. Het is van belang na te denken over de legitimatie van het gezag van de burgemeester en de verhoudingen tussen wethouders en burgemeesters. Daarbij moet ook de afnemende legitimatie van het openbaar bestuur als geheel worden meegenomen.



### *Uitbreiding van het takenpakket*

Het takenpakket van de burgemeester groeit, bijvoorbeeld op het terrein van openbare orde en veiligheid. Het is van belang de betekenis en de gevolgen daarvan te doordenken. Moet de burgemeester bijvoorbeeld inhoudelijke portefeuilles hebben, buiten de wettelijke taken? Of kun je juist 'veel portefeuilles hebben, als je er geen hebt'?. Dit lijkt sterk af te hangen van de Raad en de capaciteiten van de wethouders. De burgemeester is niet per se degene die knopen door kan hakken, maar aan de andere kant heeft de burgemeester wel mogelijkheden om als aanjager te functioneren, zaken te agenderen en wethouders een spiegel voor te houden.



### **Opdracht**

*Benoem de burgemeester met een concrete opdracht. Dan moet de werving en selectie van die burgemeester meegroeien met de gevraagde professionalisering van de functie, waardoor ook meer kandidaten, waaronder uit het bedrijfsleven, zich aangetrokken weten tot de betreffende vacature. Dit vraagt om een concrete vertaling in de profielschets, maar ook om het gebruik van professionele werving- en selectietechnieken.*

**Hans Smulders, Burgemeester van Meijel**

### *Afnemende kwaliteit wethouders en raadsleden*

Als gevolg van de afnemende legitimatie van het openbaar bestuur als geheel, is het steeds lastiger om gekwalificeerde wethouders en raadsleden te vinden. Er is een kwaliteitsimpuls nodig, maar het aanbod verdunt. Dit heeft deels te maken met hoe mensen in publieke functies bejegend worden. Burgers stellen in toenemende mate het eigenbelang centraal en zijn ongeremder in hun uitingen. Burgers lijken zich bovendien steeds minder te willen laten representeren. Dit alles raakt ook de burgemeestersfunctie en zou op termijn een probleem kunnen vormen. Dit heeft in het bijzonder gevolgen voor de rekrutering van burgemeesters, omdat het de aantrekkelijkheid van het ambt schaadt. Ook de rechtspositie van burgemeesters speelt een rol. Mogelijk zal hier zich in de toekomst een probleem voordoen, gezien de afnemende rol van politieke partijen in de rekrutering van gemeentebestuurders. Individualisering van contacten, professionalisering van gemeentebestuurders en het werven buiten het openbaar bestuur, vormen mogelijk een deel van de oplossing. Wel moeten het bijzondere karakter van het burgemeestersambt en de binding van de burgemeester met de lokale samenleving daarbij in ogenschouw worden genomen. De burgemeester moet herkenbaar blijven.

### Overige aandachtspunten

Andere aandachtspunten voor de studiegroep die uit de discussie naar voren komen zijn:

- Toegenomen zichtbaarheid van de burgemeester, in combinatie met de roep om politiek leiderschap.
- Hoe om te gaan met de diversiteit aan rollen die de burgemeester op verschillende beleidsterreinen vervult?
- Dragen burgemeesters zelf bij aan de negatieve beeldvorming t.a.v. het openbaar bestuur? De opkomst van niet-traditionele politieke partijen.
- Het toenemende belang van het functioneren 'op straat', in contact met de burger en het maatschappelijk middenveld: is daar misschien meer te bereiken dan binnen het bestuur?

## Tweede bijeenkomst: maatschappelijke ontwikkelingen

Leusden, 27 oktober 2008

In de tweede bijeenkomst richt de Studiegroep haar blik op maatschappelijke ontwikkelingen. Prof. Anton Zijderveld, emeritus hoogleraar sociologie, neemt als gastspreker deel aan de bijeenkomst. Op zijn aangeven staan vier maatschappelijke ontwikkelingen centraal:

- multiculturaliteit
- mondialisering
- regionalisering
- verbouwing van het Huis van Thorbecke

### *Multiculturaliteit*

Volgens Zijderveld dient er onderscheid gemaakt te worden tussen multiculturalisme en multiculturaliteit, om begripsverwarring te voorkomen. Multiculturalisme impliceert een ideologie, multiculturaliteit is echter een sociologisch feit.

Anton Zijderveld constateert dat Nederland in dertig jaar tijd een majeure verandering heeft ondergaan: van een mono-etnische samenleving naar een multi-etnische/multi-culturele samenleving. In toenemende mate worden er in Nederland mensen geboren met een andere etnische achtergrond, ook wel 'koppelteken-Nederlanders' genoemd (Turks-Nederlands; Marokkaans-Nederlands e.d.). Een verschijnsel dat is afgeleid van 'hyphenated Americans' uit de Verenigde Staten. Koppelteken-Nederlanders zijn over het algemeen betrokken bij de Nederlandse samenleving, maar hechten ook waarde aan de tradities en gebruiken van hun grootouders. Volgens Zijderveld zijn drie centrale voorwaarden te stellen aan de integratie van deze Nederlanders:

- Beheersing van de Nederlandse taal
- Participatie op de arbeidsmarkt
- Naleving van wet- en regelgeving

Het is daarbij essentieel dat groepen geen gesloten gemeenschap vormen met o.a. een eigen gesloten economie. Zijderveld ziet dit als een negatieve ontwikkeling en constateert dat dit nog veelal het geval is bij de Chinese bevolkingsgroep in Nederland en in veel mindere mate bij de Marokkaanse en Turkse bevolkingsgroep. Zijderveld is niet tegen etnische wijken, die een sociaal vangnet kunnen bieden aan immigranten. Het probleem

is juist dat verschillende immigrantengroepen, met verschillende etnische achtergronden, door elkaar wonen, maar worden gezien als dé allochtone bevolking. Dit is een zeer lastig en moeilijk oplosbaar probleem.

### *Mondialisering*

Internationale ontwikkelingen hebben er voor gezorgd dat vooral hoog opgeleide jongeren zich steeds minder lokaal verankeren. Aan de andere kant bestaat ook bij hen de behoefte om ook lokaal geworteld te zijn, maar niet meer volgens 'Blut und Boden'. Er wordt steeds meer gebruik gemaakt van (sociale) netwerken die zich buiten de traditionele banden bevinden. Het zijn moderne netwerken die opener en flexibeler zijn, onder andere dankzij internet. Zodoende ontstaan volgens Zijdeveld nieuwe elites – en niet één elite –, die een sturende rol vervullen in de samenleving. Vanuit de studiegroep wordt opgemerkt dat dit niet op alle jongeren betrekking heeft. Er wordt een tegenreactie geconstateerd van een kleine groep rechts-radicaliserende jongeren. Scholing, vorming en het creëren van banen zijn volgens Zijdeveld een oplossing hiervoor. Zijdeveld constateert toenemende mogelijkheden voor achtergestelde groepen om door te groeien naar de elites.

### *Regionalisering*

Steden vormen volgens Zijdeveld in steeds belangrijkere mate de knooppunten in de mondiale samenleving. Zij manifesteren zich uitdrukkelijk internationaal. Regionalisering (i.e. toegenomen samenwerking tussen publieke én private partijen in regionaal verband) houdt hier verband mee. Steden/regio's gaan internationaal concurreren. Het toenemende belang van regionalisering moet volgens Zijdeveld niet worden onderschat. Colleges van b&w kunnen een centrale rol spelen in de bevordering van regionale samenwerking. De burgemeester wordt dan steeds meer CEO van de regio. Zijdeveld relateert het belang van een vooropgezette institutionele structuur voor regiobesturen. Die structuur zal zich in de loop der tijd organisch ontwikkelen en goed aansluiten bij de gegroeide vorm van samenwerking.

### *Verbouwing van het Huis van Thorbecke*

Vergevorderde regionale samenwerkingsverbanden passen volgens Zijdeveld niet in het traditionele 'Huis van Thorbecke'. Er vindt een verbouwing van het huis plaats. Dit brengt nieuwe interbestuurlijke verhoudingen met zich mee. Zijdeveld ziet daarbij een belangrijke rol voor 'tussenlagen'. Provincies vervullen volgens hem een belangrijke rol in de regionalisering. Coöperatie tussen provincies en gemeenten is essentieel evenals een gezamenlijke visie op de regionale ontwikkelingen. De rol van provincies als tussenlaag neemt, naar mate de regionalisering doorzet, af. Dit komt door het ontstaan van een nieuwe toplaag: Europa. Europa lijkt steeds meer een Europa van regio's te worden, in plaats van een Europa van natiestaten. Om goed op deze ontwikkelingen in

te spelen is er een basislaag nodig van nauw samenwerkende provincies en gemeenten. De 'ware dynamiek' zal in toenemende mate in de regio's plaatsvinden. Regiobestuur in institutionele zin is daarvan het eindpunt. Het Rijk vormt steeds meer een tussenlaag tussen de basislaag (gemeenten en provincies) en Europa. Het belang van Brussel wordt groter. Gemeenten en provincies moeten zich daarom niet blind staren op Den Haag. In Brussel zijn naast lobbygroepen, ook in toenemende mate ambtenaren van het Rijk, provincies en gemeenten te vinden. Een belangrijke vraag die daarbij gesteld dient te worden is: wat is de rol van de burgemeester?

### **De betekenis voor de burgemeestersfunctie**

Wat betekenen de toegenomen diversiteit en regionalisering voor de rollen en positie van de burgemeester. Hierover voert de studiegroep een discussie, waaruit het volgende valt op te tekenen:

#### *Regionalisering*

- Wanneer de burgemeester de motor achter regionalisering is, dan vereist dat een heel andere invulling van zijn rol dan nu het geval is. Op het internationale toneel zijn andere spelers actief en is regionaal, extern leiderschap vereist. Het wordt daardoor lastiger om lokaal op te treden. De lokale legitimiteit van de burgemeester kan hierdoor in het geding komen. Het zet ook een spanning op de relatie met de Raad.
- Regionalisering is een feit en burgemeesters en gemeenten kunnen het zich niet permitteren 'niet mee te doen'. Het is daarbij belangrijk om als burgemeester het heft in eigen handen te nemen. Dit vraagt ook een nieuwe invulling van de rol van burgemeester. Lokaal draagvlak, goede communicatie met medebestuurders, lokaal gezag, goede informele contacten en een 'sense of urgency' lijken daarbij belangrijke elementen. Maar niet iedereen beschikt over alle benodigde vaardigheden. Hoe zijn die te ontwikkelen?
- Regionalisering wordt op dit moment soms geremd door provincies en gemeenten.
- De rol die een burgemeester in de regionale samenwerking speelt verschilt wel sterk per gemeente. Er is een verschil tussen grote steden en kleine gemeenten. Als burgemeester van een grote stad is het belangrijk dat je boven een stad uit kan stijgen. In kleinere gemeenten worden andere dingen van je verwacht als burgemeester, ook in de regionale samenwerking. Dé burgemeester bestaat niet.
- Vraag is welke rol de burgemeester op het regionale toneel moet aannemen:
  - Als collegiaal bestuurder of als presidentieel bestuurder?
  - Moet de burgemeester op basis van gezag knopen doorhakken of is het belangrijk dat burgers herkenning vinden in één persoon?
  - Kan er op regionaal niveau worden volstaan met collegiaal bestuur en op lokaal niveau meer een presidentiële bestuurder worden nagestreefd?

- Om de lokale uitgangspositie niet te verliezen is het noodzakelijk dat ook de gemeenteraden het belang van een regionale samenwerking inzien. Met het oog op legitimiteit, vertegenwoordiging en verantwoording is de raad van betekenis. Een mogelijk probleem daarbij is dat in de regio zowel de lokale als de regionale belangen behartigd dienen te worden. Dit vergt een andere instelling van zowel de raad als de burgemeester.
- Ook de belangen van de burgers spelen een belangrijke rol. Hoe maak je als burgemeester duidelijk dat belangen van de 'eigen inwoners' buiten de gemeente worden nagestreefd? In België lijkt dit goed te functioneren. De burgemeester kan verschillende rollen op regionaal, landelijk en lokaal niveau goed combineren. Maar hoe herkenbaar ben je als burgemeester wanneer je op regionaal niveau opereert? De wethouders zouden hierin ook een functie kunnen vervullen; de burgemeester kan niet alles alleen. Het gaat daarbij om de vraag op welke tonelen de burgemeester actief wil en moet zijn. Daarvoor is ook bewustzijn van de raad nodig.
- Regionalisering leidt tot de opkomst van de 'netwerkborgemeester'. Borgemeesters hebben geen volledige zeggenschap meer. Vele voorzieningen, diensten en hulpverlening worden geregionaliseerd en op regionale schaal wordt samengewerkt met vele publieke en private actoren. Dit terwijl de belangrijkste bron van legitimiteit nog altijd gelegen is op het gemeentelijke niveau. En ook verantwoording wordt langs deze territoriale lijnen afgelegd. Hier doet zich een spanningveld voor.
- De studiegroep ziet voor de burgemeester een rol weggelegd in het signaleren van het belang van regionalisering, de terugkoppeling daarvan naar de Raad en de communicatie met burgers over regionalisering.

### *Multiculturaliteit*

- Multiculturaliteit is in de brede zin van het begrip niet nieuw. Al ten tijde van de verzuiling gingen mensen van verschillende groepen met elkaar om en gunde men elkaar iets. Het is van belang dat deze historische lijn wordt doorgetrokken naar het heden en mondialisering wordt vertaald naar vertegenwoordiging. Het daarom noodzaak het bestuur, ook in regionaal verband, collegiaal te houden.
- Verondersteld zou kunnen worden dat presidentieel gezag als gevolg van de toegenomen multiculturaliteit steeds beter herkend zal worden, gezien de politieke cultuur in de landen van herkomst van verschillende burgers en gezien het feit dat mondialisering om 'boegbeelden van regio's vraagt.

### *Bevoegdheden*

Een bijkomend probleem is de toepassing van nieuwe bevoegdheden van de burgemeester in het collegiaal bestuur. De nieuwe bevoegdheden zorgen voor een andere positie van de burgemeester, die de bestaande balans tussen macht en gezag lijken te verstoren. Door de nieuwe bevoegdheden lijkt de positie van burgemeester als 'zelfstandig bestuursorgaan' steeds belangrijker te worden, ten koste van de collegiale relatie met het gemeentebestuur. De burgemeester moet, als gevolg van de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen, tegelijk drie verschillende rollen vervullen:

- als voortrekker (op regionaal niveau)
- als verbinder (tussen verschillende etnische groepen)
- als vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap (t.b.v. het ontwikkelen van een lokale identiteit)




### *Swiebertje*

*Onverwoestbaar blijft het idee dat de burgemeester de baas is in de gemeente. De burgemeester van Bromsnor is een relict, maar toch... als je er bij de wethouders niet uitkomt dan ga je naar de burgemeester. Het grote verschil tussen de veronderstelde macht en de feitelijk aanwezige is een probleem. Daarom zal in de toekomst de door de Kroon benoemde burgemeester meer invloed moeten hebben op de samenstelling van het College. Bij voorbeeld door medezeggenschap te verkrijgen bij het opstellen van een wethoudersprofielschets. Nu zijn het vaak toevalligheden die het College tot wording laten komen. Serendipiteit kan zo zijn voordelen hebben, maar voor een nieuw te vormen College zoek ik toch liever kwaliteit.*

**Aucke van der Werff, Burgemeester van Het Bildt**

### **Reflectie Zijderveld**

Tijdens de discussie werd een tegenstelling verondersteld tussen collegiaal en presidentieel bestuur. Volgens Zijderveld is echter geen sprake van een tegenstelling. Hij stelt, dat er een onderscheid te maken is tussen de functies van (lokaal) regeringsleider en staatshoofd, waarbij de eerste aanzienlijke uitvoerende macht heeft, en de tweede vooral gezag en symboliek uitdraagt. Dit onderscheid zou een beter uitgangspunt voor de discussie zijn. De burgemeester vervult in principe beide rollen en deelt de machtspositie met de raad. De burgemeester vervult in toenemende mate de gezagspositie. De nieuwe bevoegdheden vergroten tevens de machtspositie,



maar burgers leggen steeds meer de nadruk op de gezagspositie. Het is van belang zowel de machtspositie als gezagspositie van de burgemeester niet van elkaar te scheiden op lokaal niveau; dat zou een zorgelijke ontwikkeling zijn.

De mentaliteit van polderen is een belangrijk historisch element dat zou kunnen helpen om te gaan met multiculturaliteit in de Nederlandse samenleving. De burgemeester moet de virtuositeit hebben om daar mee om te gaan.



## Derde bijeenkomst: ontwikkelingen in het openbaar bestuur

**Baarn, 20 november 2008**

In de derde bijeenkomst discussieert de studiegroep over de positie van de burgemeester in het veranderende landschap van het lokaal bestuur. Jan Dirk Pruim, raadsgriffier van Almere, en Jos van der Knaap, gemeentesecretaris van Wijchen zorgen voor de blik van buiten.

### **Burgemeester in transitie**

Volgens Jan Dirk Pruim staat de burgemeestersfunctie voor een aantal keuzes, omdat het ambt zich in een transitiefase bevindt. Er kan worden teruggegrepen naar 'het oude', of er kan worden gestreefd naar innovatie, hoewel dit in het openbaar bestuur lastig te realiseren is. Voor de toekomst zal een keuze gemaakt moeten worden tussen het 'burgermodel' of het 'wethoudersmodel'. In het eerste model worden burgers actief betrokken bij de lokale besluitvorming en neemt de raad het initiatief. Het tweede model heeft de besluitvorming een meer bestuurlijk karakter, worden burgers minder actief betrokken en neemt het college het initiatief. Bij deze keuze dient ook de rol van de gemeente meegenomen te worden; is de gemeente straks de vertegenwoordiging van de lokale democratie of vooral een loket van de centrale overheid?

Pruim denkt dat de burgemeester in de toekomst waardevol blijft en dan ook niet weg te denken is. Essentieel voor zijn functioneren als het boegbeeld van de lokale samenleving en de lokalisering, is de ontwikkeling van de gezagspositie. In het huidige bestuurlijke systeem staan de toenemende macht en bevoegdheden daarmee op gespannen voet. Bij het ontwikkelen van gezag is de bindingskracht van de burgemeester van groot belang. De burgemeester is degene die verticaal en horizontaal verbindingen moet leggen. De burgemeester is de meest herkenbare persoon van de gemeente. De burgemeester is in het gemeentebestuur als beste in staat de kennis en kunde van burgers in te brengen in de besluitvorming.

In de toekomst zal het gemeentebestuur volgens Pruim meer volgens het burgermodel te werk moeten gaan. Burgers lijken wel degelijk geïnteresseerd te zijn in de politiek en zijn bereid zich daarvoor beschikbaar te stellen, maar de échte lokale politiek, die in ontwikkeling is sinds de dualisering, moet nog worden uitgevonden. Het wethoudersmodel kan ervoor zorgen dat de lokale politiek zich gaat afspelen in de periferie, met een sterke bestuurlijke dimensie.

## Reacties vanuit de Studiegroep

### *Wethoudersmodel of burgermodel*

- Het wethoudersmodel hoeft niet per definitie te betekenen dat de burger wordt buitengesloten. Ook als wethouders het initiatief nemen kunnen burgers actief betrokken worden.
- Schaalgrootte speelt een rol in de keuze voor het model, maar de complexiteit van de gemeente speelt een belangrijkere rol, en die is niet altijd evenredig met de schaalgrootte. Wel kan geconstateerd worden dat Nederlandse gemeenten steeds groter worden. Deze trend lijkt zich door te zetten. Voor de burgemeester kan dit ook de afstand met de burger vergroten en zijn rol en functie veranderen. Voorzichtigheid met herindeling is daarom geboden. Bestuurskrachtmetingen moeten geen instrument tot herindeling of een doel op zich worden.
- Bij de keuze tussen het wethoudersmodel en het burgermodel is de fase van ontwikkeling van een gemeente van belang. Elke ontwikkelingsfase vraagt om een ander soort burgemeester. De bestuurscultuur speelt bovendien een belangrijke rol, net als het stedelijke dan wel plattelandskarakter van de gemeente. De burgemeester zal zich daaraan moeten aanpassen. De burgemeester zal bij de lokale situatie moeten passen, want gemeenten verschillen onderling sterk. Hoe het ambt in de toekomst ingevuld moet worden hangt dus sterk af van de context.

### *De burgemeester als verbinder*

- Een belangrijke rol van de burgemeester, ook in de toekomst, is die van verbinder, óók in grote gemeenten. De schaalgrootte is daarbij niet doorslaggevend. Met name in grote steden valt echter de opkomst van de politieke burgemeester op: de burgemeester die zich sterk politiek profileert en politieke macht krijgt en neemt.
- De legitimatie van deze macht is op zich niet aan de orde, maar een politiek leider kan zijn verbindende rol slecht vervullen. Een burgemeester opereert daarom vanuit dienend leiderschap en niet vanuit politiek leiderschap.

### *Werving- en selectieprocedure*

- In het licht van dienend leiderschap is het de vraag waar de lokale omgeving mee gediend is. Het is van belang dat vertrouwenscommissies zich bezig houden met de vraag welke burgemeester op dat moment nodig is. Nu wordt soms nog teveel naar het verleden gekeken en is een profielschets een momentopname.
- In de toekomst zou de burgemeester, meer dan nu het geval is, aangesteld kunnen worden met een 'opdracht' van de raad, eventueel in de vorm van een portefeuille. Dat past goed in het huidige politieke bestel. De raad zal dan wel een duidelijk plan moeten ontwikkelen met daarin de verwachtingen ten aanzien van de burgemeester. Dit betekent echter niet dat de competentieprofielen van BZK 'de prullenbak in kunnen'. Die dragen juist bij aan de deskundigheidsbevordering bij de vertrouwenscommissies.

### *Burgemeester als sterk merk*

- De burgemeester is een sterk merk. Voor de toekomst is het belangrijk de vraag te stellen waarom de burgemeester een sterk merk is en welke elementen er aan toegevoegd kunnen worden om het merk sterk te houden en nog sterker te maken.
- De burgemeester is vooral een sterk merk doordat hij/zij boven de partijen staat, niet 'politiek' is, gezag heeft, naamsbekendheid heeft en een bruggenbouwer is; dit geeft hem een onafhankelijke positie. Het is de kunst in de toekomst het vak sterk te houden. De studiegroep meent dat de politieke burgemeester minder sterk is.

### **De burgemeester als product en producent van de gemeenschap**

Jos Van der Knaap constateert dat de studiegroep op zoek is naar een focus voor de toekomst. Daarbij moet zij zich de vraag stellen of de burgemeester het product van de gemeenschap is of de *producent* van de gemeenschap. Hij constateert dat er rond het ambt van burgemeester relatieve rust heerst, in tegenstelling tot andere functies in het lokaal bestuur. Toch zijn er verschillende ontwikkelingen gaande. Enerzijds is de burgemeester in de ogen van de burger nog altijd een stuk 'gestolde majesteit'. Hij staat boven de partijen. Maar anderzijds zijn het aanzien en gezag van de burgemeester anders geworden in de verhoudingen met de raad en het college en zijn er nieuwe generaties burgemeesters op komst. Voorst neemt Van der Knaap verdergaande professionalisering van wethouders waar. De burgemeester is niet meer de enige professional in het lokaal bestuur. Het is de taak van de burgemeester om burgers actief te betrekken bij het bestuur, om de 'politieke democratie' te verbinden met de 'maatschappelijke democratie'. Naar Amerikaans voorbeeld zou dat kunnen als gekozen burgemeester, die daar wel degelijk een 'sterk merk' is.

### **Reactie studiegroep**

#### *Collegevorming*

- In de coalitievorming past een bescheiden rol van de burgemeester. Zijn rol is afhankelijk van de andere spelers. Het is een kwestie van de ruimte krijgen, maar ook van de ruimte zoeken.
- De burgemeester heeft een faciliterende rol en bewaakt de lange termijn visie van de gemeente. Voor de toekomst is het een mogelijkheid om op initiatief van de burgemeester procesafspraken te maken tussen de andere spelers vóór de verkiezingen. De burgemeester kan zich op gepaste wijze bemoeien met collegevorming, op basis van gezag. De burgemeester zal daarover in toenemende mate afspraken moeten maken en daar op een genuanceerde manier mee om moeten gaan.

- De burgemeester zou bij brede maatschappelijke en bestuurlijke consensus en een stevig mandaat vanuit de raad inhoudelijke 'klussen' kunnen trekken. Een 'sense of urgency' is daarbij belangrijk. Wanneer die er niet is, is het de kunst deze te creëren.
- Inhoudelijke portefeuilles brengen een toenemende kwetsbaarheid van de burgemeester met zich mee. Als het gaat om politiek gevoelig geworden onderwerpen, dan is het noodzakelijk duidelijke afspraken te maken over het loslaten van portefeuilles. De verbindende rol van de burgemeester mag niet ter discussie komen te staan. Wanneer er activiteiten worden ondernomen door de burgemeester die daar afbreuk aan doen, moet de burgemeester in staat zijn een stapje terug te doen.
- Een goede burgemeester moet kunnen oppakken en loslaten, kunnen afremmen en stimuleren, al naar gelang de context daar om vraagt; hij dient als het ware als contragewicht. De 'core business' van de burgemeester is het bouwen van bruggen en het ontwikkelen en bewaken van een strategische visie voor de gemeente op de lange termijn, dit kan hij niet als hij een politiek stempel heeft gekregen.

#### *De gewenste burgemeester*

- De 'gewenste burgemeester' lijkt in opkomst. Burgemeesters zijn in hun functioneren toenemend afhankelijk van het vertrouwen van de raad, die zijn eigen verwachtingen heeft ten aanzien van de burgemeester.
- Vallende burgemeesters worden gebruikelijker, al vertrekken zij steeds meer via 'de achterdeur'. De functie van burgemeester krijgt daarmee echter niet per definitie een politiek karakter.
- De poldercultuur en de bestuursmentaliteit van Nederland zorgen ervoor dat vooral de burgemeester die 'boven de partijen' staat krachtig kan zijn. Dit is waarschijnlijk minder goed mogelijk voor een politieke burgemeester, terwijl vrijwel alle burgemeesters een politieke achtergrond hebben. De politieke kleur van de burgemeester lijkt echter minder belangrijk; de burgemeester wordt meer gezien als de verbinder die boven de partijen staat.

#### *Leiderschap*

- Hoewel de burgemeester primair een verbindende rol heeft is er sprake van een toenemende roep om leiderschap. Mogelijk zit het politiek leiderschap als gevolg van de dualisering in de toekomst in de raad, meer dan in plaats van in het college. Dit vraagt om een andere rol van de burgemeester.
- Burgemeesters voelen zich vaak verantwoordelijk voor wethouders. Wethouders hebben recht op bescherming, op een coach en moeten worden begeleid in hun ontwikkeling, wethouder worden is namelijk risicovol.
- Het college dient samen te werken als een team. De burgemeester heeft de taak om de eenheid van het bestuur te bewaken en moet er voor zorgen dat iedereen aanbod komt, met het te bereiken resultaat in het achterhoofd.

- Voor raadsleden ligt dat anders, behalve daar waar het gaat om de professionele vaardigheden van raadsleden en de kwaliteit van de externe communicatie. De raad hoeft niet als team te functioneren en heeft ook geen programma. De burgemeester kan de raad wel aanspreken op rol- en taakverdeling. Met betrekking tot verantwoordelijkheid voor de raad zal de burgemeester moeten samenwerken met de griffier.
- Leiderschap kan ook inhoudelijk vorm krijgen. De burgemeester zal voornamelijk vooruit moeten blijven kijken en een lange termijn visie moeten ontwikkelen. De burgemeester kan zich ook daarin profileren, maar de burgemeester moet die ruimte ook krijgen. De burgemeester zal zich daarbij regelmatig een spiegel moeten voorhouden. Feit is dat de houdbaarheid van de functie korter is geworden.
- Is de burgemeester misschien de redder van de lokale democratie? De burgemeester zal in ieder geval voorop moeten gaan in de zoektocht naar betrokkenheid van de burger. Onder burgers is er politieke interesse, maar het huidige bestuurlijke systeem past daar niet bij. Voor de burgemeester ligt hier de kans om daar op in te spelen. De burgemeester moet boven de partijen en tussen de mensen komen te staan en de betrokkenheid van burgers in goede banen leiden.

## Vierde bijeenkomst: bestuurskundige inzichten

Leusden, 17 december 2008

In deze bijeenkomst nemen drie externe gasten deel aan de discussie:

- Klaartje Peters, bestuurskundig onderzoeker en publicist
- Henk Bouwmans, redacteur Binnenlands Bestuur
- Frank Hendriks, hoogleraar bestuurskunde, Universiteit van Tilburg

### Bescheiden middenbestuur en schaalvergroting

Klaartje Peters ziet twee ontwikkelingen in het Nederlandse binnenlands bestuur die gevolgen kunnen hebben voor het burgemeesterambt. Allereerst is er in het middenbestuur een bereidheid ontstaan tot verandering en bescheidenheid. Provincies lijken zich tot kerntaken te willen beperken. Deze constatering werd ook gedeeld door de commissie Lodders, die stelt dat provincies zich meer moeten focussen op hun kerntaken en weg moeten blijven uit het sociale domein in plaats van inmenging in de taken van de gemeenten. Ook bij het kabinet lijkt de wens te bestaan provincies zich bij hun leest te laten houden.

Een tweede tendens is te constateren op gebied van opschaling en herindeling. In Nederland zal steeds meer toegewerkt worden naar nog grotere gemeenten. Hierdoor kunnen onduidelijkheden ontstaan over het gemeentelijke takenpakket en kan een grote druk ontstaan op kleinere gemeenten. In Denemarken heeft een grote opschaling en herindeling plaatsgevonden, waarbij 14 *counties* zijn vervangen door 5 regio's en het aantal gemeenten drastisch is teruggebracht. Dit is een uniek besluitvormingsproces, dat heeft plaatsgevonden in een half jaar tijd. Mogelijk kan Nederland leren van dit proces en de gevolgen ervan voor gemeenten.

### Inleiding Henk Bouwmans

Henk Bouwmans ziet dat de burgemeester in toenemende mate de 'eerste woordvoerder' van de gemeente wordt. De 'burgemeester als CEO' is daarbij steeds belangrijker. Dit komt in de eerste plaats doordat de gemeente steeds meer een regiefunctie krijgt door afstoting van taken. Dit vraagt een andere rol van de burgemeester. Gemeenten worden in de tweede plaats in toenemende mate aangesproken als 'de eerste overheid', waarvan de burgemeester het aanspreekpunt is. In de derde plaats is er een ontwikkeling te constateren waarbij het belang van 'law and order' sterker naar voren komt. De burger heeft in de gefragmenteerde samenleving behoefte aan duidelijkheid. Van de burgemeester wordt verwacht dat hij

deze biedt. De burgemeester neemt op dit terrein een prominentere rol in door het veiligheidsaspect en de bijbehorende bevoegdheden. In de vierde plaats zijn de media veel meer aanwezig dan dertig jaar geleden en spelen zij ook een veel grotere rol. Het medialandschap is bovendien gediversifieerd.

De burgemeester is volgens Bouwmans het meest geschikt als eerste woordvoerder, omdat hij het boegbeeld is van de gemeente en het bekendste gezicht. Bij burgers is er behoefte aan betrouwbaarheid en betekenisgeving. De burgemeester is bij uitstek de bestuurder die dat kan belichamen. Bouwmans ziet ook dat de burgemeester steeds centraler komt te staan in maatschappelijke discussies, ten koste van wethouders. De positie van de wethouders is in de loop der jaren anders geworden. Zij zijn door het dualisme meer naar de zijlijn geschoven en hebben een andere betekenis gekregen.

De burgemeester zal zich meer moeten manifesteren. In de toekomst zal charisma daarom belangrijker worden dan professionaliteit. Dit draagt zowel kansen als gevaren in zich. Het vak van burgemeester wordt bedreigd door het zogenaamde *job-hoppen*. De binding tussen burgemeester en gemeenschap komt onder druk te staan, aan de andere kant kan dit ook worden gezien als een kans er wat van te maken. De burgemeester zou zich beter kunnen profileren.

Met betrekking tot de bevoegdheden bestaat de dreiging dat de burgemeester steeds meer een boeman wordt. Aan de andere kant heeft de burger steeds meer behoefte aan duidelijkheid; de burgemeester kan een belangrijke rol spelen in het bieden daarvan. In de toekomst zal er in Nederland wellicht sprake zijn van een burgemeestersland in plaats van een wethoudersland.

### Spanningsvolle nabijheid

Volgens prof. Frank Hendriks is er de afgelopen jaren veel gebeurd op gebied van leiderschap in Nederland. In de jaren '50 kwam directe interactie tussen burger en politiek/bestuur veel minder voor. Tegenwoordig is de 'respectvolle afstand' vervangen door 'spanningsvolle nabijheid', waarbij de politiek met argwaan en wantrouwen wordt benaderd. Dit heeft volgens Hendriks te maken met het soort democratie.

De consensusdemocratie in Nederland, die wordt gedomineerd door vertegenwoordigers en overleg, staat onder druk en is aan veel kritiek onderhevig. De druk wordt veroorzaakt door de hang naar alternatieve vormen van democratie, zoals de penduledemocratie, de participatieve democratie en de kiezersdemocratie. We zien een hang naar directe democratie en de opkomst van populisme en personalisme, evenals de opkomst van een peilingendemocratie. Dit brengt uitdagingen voor bestuurders met zich mee. Onder andere omdat hun legitimiteit wordt aangetast. Ook de burgemeester heeft hiermee te maken. Er is behoefte aan 'dappere doorslaggevende leiders'.

Hendriks stelt niet dat er een dramatisch probleem bestaat ten aanzien van het vertrouwen in de politiek, maar na 2001 is er wel een grote terugval te constateren. Sinds 9/11 is de maatschappelijke cultuur sterk veranderd en is een gevoel van gevaar en risico ontstaan. Hendriks merkt op dat de daling in vertrouwen niet bij alle instituties (rechtbanken, media, kerken etc) te constateren is. Er is dus wel degelijk iets bijzonders gaande t.a.v. politiek en bestuur. Er is sprake van een problematische cumulatie die het 'doing better, but feeling worse' aardig verklaart:

- consensus democratie (hoofd koel)
- opkomst emotiecultuur (gevoel telt)
- opkomst risicosamenleving (waar gaat het heen?)

Pogingen die worden ondernomen om de consensusdemocratie nieuw leven in te blazen, hebben het moeilijk in de mediademocratie, mede door de kritische en mondige bejegening van het bestuur door burgers.

De consensusdemocratie heeft het moeilijk, deze moet worden aangevuld om meer scherpte te krijgen.

Dit kan in het praktisch handelen. Ook burgers moeten aan de bak, vitaal burgerschap is daarbij belangrijk.

Daarnaast moeten bestuurders repertoires ontwikkelingen door middel van 'aansprekend bestuur'.

Bestuurders moeten geloofwaardigheid herwinnen.

Bestuurders moeten aansprekend zijn, met de juiste beelden en juiste woorden optreden, maar ook de bal terugspelen naar de burgers. De burgemeester moet het speelveld bewaken, in plaats van de bal te nemen.

### Discussie in de studiegroep

- Er is recentelijk ook een herstel van leiderschap en het vertrouwen in de politiek. Het is daarbij belangrijk naar structurele verklaringen te zoeken en kijken naar de lange termijn van het politiek vertrouwen. Er zijn nog veel meer factoren van invloed zijn op het vertrouwen in politiek en bestuur.
- Als er al spanning tussen de rol van burgemeester als eerste (lokale) woordvoerder, als de centrale figuur in de gemeente en de rol van burgemeester in opschaling en regionalisering is, dan kunnen moderne media deze wegnemen. De media maken het mogelijk dat grote groepen burgers sneller bereikbaar zijn, ook in grote gemeenten.
- De burgemeester moet voorkomen om voortdurend als woordvoerder op te treden. De burgemeester moet een strategisch optreden ontwikkelen en niet overal over willen gaan. Hij moet de regie nemen.
- Leiderschap betekent ook dat je als burgemeester niet aan elke hype moet meedoen. Hij/zij is een objectief reflectiepunt. De burgemeester moet de vraag kunnen en durven stellen 'of het zo wel goed gaat', met daarbij een lange termijn visie op de gemeente in het achterhoofd. De meerwaarde van de burgemeester is, een ankerpunt te zijn in een gefragmenteerde wereld.



- Als burgervader moet de burgemeester soms een luisterend oor bieden en binnen het bestuur als coach/ adviseur optreden. De aard van de problematiek en van de gemeente zijn daarbij wel van belang.
- De vraag is wat dat betekent dit voor de onderlinge verhoudingen? Is er een hang naar eenhoofdig leiderschap? De burgemeester wordt gezien als de coach voor wethouders die mensen kan verbinden. Er is daarbij niet per definitie behoefte aan eenhoofdig leiderschap. De rol van de burgemeester is op het juiste moment de juiste vraag te stellen. De burgemeester zou 'langs de zijlijn, maar niet buiten spel' moeten staan.
- Met betrekking tot opschaling en herindeling wordt ook een tegengestelde ontwikkeling merkbaar. Door gemeenten groter te maken ontstaan juist kleinere kernen, delen. Omdat er veel in regionale verbanden wordt bestuurd, is het belangrijk dat de regiowaarden worden ontdekt.
- Er is een roep om zichtbaar bestuur. De burgemeester lijkt bij uitstek de juiste persoon om als gezicht of boegbeeld, eerder dan als woordvoerder (de sturende rol en bevoegdheden van de burgemeester moeten niet worden vergeten), van de gemeente op te treden. Zoals een CEO gezicht geeft aan zijn bedrijf, zo kan ook de burgemeester gezicht geven aan zijn gemeente. Dit maakt het voor burgers beter mogelijk zich met de gemeente te identificeren. Toekomstige burgemeester zullen daarom de vaardigheden moeten bezitten om als gezicht op te treden. Nog meer dan nu het geval is zal hij daarbij in staat moeten zijn tussen zijn verschillende rollen te schakelen, vooral gelet op zijn rol in het collegiale bestuur.
- De burgemeester dient op het juiste moment een contragewicht te zijn, waarbij rust, reflectie en rechtvaardigheid een belangrijke rol spelen. Het is aan de burgemeester om niet altijd de stem van de meerderheid te volgen. Hij moet durven tegen te spreken en de andere kant op durven te gaan hangen, als dat in het belang is van de gemeente. De CEO is niet uit op populariteit maar gaat uit van het bedrijfsbelang.
- De burgemeester moet de rol kunnen spelen in het activeren van burgers. Dit kan de burgemeesters makkelijker dan wethouders, al moeten ook wethouders burgers kunnen aanspreken op de wederzijdse verantwoordelijkheid. Wethouders lijken angstiger om een offensieve houding te kiezen. Dit vereist maatwerk.
- Burgemeesters in grote gemeenten lijken steeds minder te zoeken naar oplossingen en problemen steeds meer te benoemen.
- *Job-hoppen* (zoals we dat toenemend waarnemen bij wethouders) hoeft niet perse negatief te zijn. Er moet een fit zijn tussen burgemeester en omgeving en dat heeft gevolgen voor de houdbaarheid van burgemeesters. Soms is er letterlijk 'een ander mens nodig'. Daarom moet ook over de rechtspositie van de burgemeester worden nagedacht.
- De kracht van de burgemeester is dat hij zich bewust is van dit situationele leiderschap. Burgemeesters dienen over goede basiscompetenties te beschikken en daarbij in verschillende rollen te kunnen functioneren. De burgemeester dient over goede zelfkennis te beschikken om te kunnen schakelen. Daarbij is een hoog reflectievermogen nodig. Het is belangrijk de kunst van het luisteren om te zetten in de kunst van het adequaat handelen.

## Vijfde bijeenkomst: toekomst van het ambt

Nieuwegein, 26 januari 2009

In deze bijeenkomst geven de onderzoekers inzage in de opzet van hun rapport en blikt de studiegroep terug op de bijeenkomsten. Van de bijeenkomsten zal een verslag gemaakt dat een plaats krijgt in de publicatie.

Omdat de studiegroep in wisselende samenstellingen bijeen is gekomen en er vooral ervaringen en opvattingen zijn uitgewisseld, zal het verslag vooral de vorm krijgen van een impressie, opgetekend door de directeur van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Het werk van de studiegroep betrof een verkenning van de toekomst van het ambt. Die zoektocht wordt in het verslag belicht. Het is nooit de bedoeling geweest dat het verslag de weergave is van conclusies namens de gehele studiegroep.

# De actuele tafel 2008: de toekomst van het ambt

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters plaatste in 2008 zijn jaarlijkse serie actualiteitencolleges in het teken van de verkenning naar *De toekomst van het ambt*.

De actuele tafel 2008 bestond uit vijf bijeenkomsten, waaraan in totaal 89 burgemeesters deelnamen: de een nam deel aan een enkele bijeenkomst, terwijl de ander de gehele serie bezocht. De thema's van de bijeenkomsten van *De actuele tafel* waren:

- Democratie en participatie als leeropdracht
- Beeldvorming, leiderschap en authenticiteit
- Grensoverschrijdend burgemeesterschap
- De kwaliteit van de volksvertegenwoordiger en de rol van de burgemeester
- De Staat van Vershil

Een verslag van Jean Eigeman, die de serie begeleidde.

## De opbrengst van de actuele tafel 2008

“Het ambt van burgemeester blijft een spilfunctie in het openbaar bestuur ondanks ingrijpende veranderingen. De wereld verandert, de steden en dorpen veranderen. De stad is de wereld, de wereld is het dorp. Maatschappelijke dynamiek bepaalt steeds meer de ruimte waarbinnen burgemeesters vorm moeten geven aan hun ambt. Mondige burgers, hoog opgeleide medewerkers, de impact van de media die steeds sneller en krachtiger interveniëren. Beeldvorming is cruciaal geworden. Daar staat tegenover dat degelijkheid van besturen, dat juridische en bestuurlijke kwaliteit bij veel burgers nog steeds hogelijk gewaardeerd wordt en dat er aan het ambt van burgemeester en vooral aan de mannen en vrouwen die er invulling aan geven hoge eisen gesteld worden.”

Deze aanhef vormde de lead voor een reeks van 5 actuele tafels<sup>35</sup> die het NGB in 2008 organiseerde. In deze publicatie vindt u een samenvattend verslag van deze reeks.

35. De Actuele tafels 2008 werden door Jean Eigeman voorbereid en geleid. Eigeman werkt vanuit zijn bedrijf Eigeman-ID. Hij combineert dit met het lidmaatschap van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Hij is afkomstig uit het lokaal bestuur (1986-2006, raadslid, wethouder, waarnemend burgemeester, secretaris directeur WGR samenwerkingsverband en vm. plv. directeur BJZ van de VNG).

Het ambt van burgemeester blijft boeien. Het lijkt er op dat het de tand des tijds op wonderlijke wijze doorstaat. Zo goed zelfs dat op dit moment zelfs van een revival gesproken kan worden. Wethouders en secretarissen worstelen meer met negatieve beeldvorming dan burgemeesters. Het gezag van landelijke politici varieert met de polls. Waar Den Haag haar ritme vooral door adrenaline laat bepalen, lijken burgemeesters zich te kunnen permitteren om vanuit een zekere rust hun lastige, bestuurlijke werk te doen. Het politieke circus kent een hoog gehalte aan bloedstollende acts met ADHD- clowns, met mediatijgers, met strakke meiden aan de ringen. Burgemeesters tonen zich vooral evenwichtskunstenaars, soms met de hoge hoed in de hand.

Die rust is terug te vinden in de momenten van reflectie die *De actuele tafel* heeft geboden. De reeks heeft duidelijk gemaakt dat de beroepsgroep zich op professionele wijze inspanst om die reflectie te organiseren en er wat mee te doen. Er is dankbaar gebruik gemaakt van impulsen van kennis en kunde uit andere sectoren. De discussies laten zien dat het toetsen van eigen ervaring een goede manier is om die inbreng van buiten te verwerken. Ze laten ook zien dat het om een beroepsgroep gaat die in staat is tot zelfreflectie.

### Tafels geschakeld

De actuele tafel 2008 startte in mei met een bijeenkomst over het belang van participatie. **Klaas-Jan Rodenburg** ging in debat met **Bernt Schneiders**, burgemeester van Haarlem. De lokale democratie kan niet meer toe met 1 maal per vier jaar verkiezingen. Burgers willen meedoen, soms uit welbegrepen eigenbelang, veel vaker omdat mensen betrokken zijn op hun stad of hun dorp. De burgemeester kan als schakel een belangrijke rol spelen. Hij kan het politieke debat accommoderen, in goede banen leiden zonder direct naar een bepaalde uitkomst toe te werken. Deze benadering kwam in de vijfde tafel over "*De staat ver verschil*" van **Paul Frissen** opnieuw aan de orde. Het burgemeestersambt is gebaat bij een status van "willoosheid". Een burgemeester moet primair oog hebben voor de kwaliteit van het debat. Politieke processen gaan over verschillen, het is een kwestie van beschaving om ze op ordentelijke wijze vorm te geven.

In de tweede tafel stonden een beeldvorming, leiderschap en authenticiteit centraal. **Doekle Terpstra**, voorzitter van de HBO-raad en **Jan van Zanen**, burgemeester van Amstelveen, gingen het gesprek aan over de invloed van de media en de manier waarop je daar mee kunt omgaan. Herkenbaarheid is een belangrijke sleutel voor het aangaan van relaties met burgers. Maak burgers partner en schakel burgers in bij het vormgeven van de identiteit van je gemeente. Dat proces kan niet zonder media, maar je kunt daar als burgemeester zelf een zekere regie in houden door authentiek te blijven.

De derde tafel ging over grensoverschrijdend burgemeesterschap. De stad is de wereld, de wereld is het dorp. Dat is onmiskenbaar een steeds belangrijker factor in het functioneren van burgemeesters. Wat betekent dat, hoe geef je daar vorm aan. prof. dr. **Ben Knapen**, lid van de WRR, geeft een brede beschouwing waarin hij van grof (globaal) naar fijn (lokaal) gaat. **Gilbert Bosuyt**, burgemeester van Menem in Vlaanderen, voorziet het verhaal van praktisch commentaar. Het leidt naar de conclusie dat ook bij het vormgeven van internationale contacten het gaat om een politiek van vlees en bloed, om burgerschap dat vorm krijgt in een globaliserende wereld, waar mensen voortdurend pendelen tussen de lokale en globale schaal. Voorkom te veel institutioneel denken, zoals in de discussies over de EU. Er zijn schakels tussen het werken aan “de dagelijkse behoefte aan identificatie” (Knapen) en het vat houden op de zaken ver weg die soms zo dichtbij komen door bijvoorbeeld immigratiestromen.

De vierde tafel ging over de kwaliteit van de volksvertegenwoordiging. De veranderingen na de dualisering werken nog steeds door. De eisen aan raadsleden zijn er niet minder op geworden. Volksvertegenwoordiging, kaders stellen en controle vereisen vakmanschap. Zijn er mogelijkheden, is er de bereidheid om daar een leerproces voor in te gaan. Heeft de burgemeester daar een taak in? Hoe doe je dat in een tijd waarin hoog opgedaan wordt over competenties. Verantwoording en controle vragen daar om, maar mag je dat eisen van volksvertegenwoordigers. **Trude Maas**, commissaris bij o.m. ABN/AMRO en Schiphol, voorheen president van Hay Consultancy en lid van de 1e Kamer der Staten Generaal, leidt de bijeenkomst in. **Albertine van Vliet**, burgemeester Amersfoort reflecteert vanuit de lokale praktijk. Er is veel aandacht voor leervermogen en voor het doorbreken van vaste patronen. Balans zoeken en variëren zijn een goede benaderingswijze om de raad op weg te helpen. We spreken over lekenbestuur door volksvertegenwoordigers, dat is de essentie van de lokale democratie. Raadswerk is teamwork. Geef het team rollen, benut de variëteit van talenten die aanwezig is. Men kan veel van elkaar leren. Aan het woord scholing kleeft een negatieve klank. Dat moet je niet benoemen, maar gewoon doen. Het bouwen van een vertrouwensband is belangrijk. Vertrouwen is ook naar elkaar luisteren. Iedereen wil erkend worden naar wat hij is en bijdraagt. Daarom is persoonlijke belangstelling belangrijk.

De laatste tafel van 2008 stond in het teken van het laatste boek (“De staat van verschil”) van prof. dr. **Paul Frissen**, o.m. decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. **Koos Janssen**, burgemeester van Zeist treedt op als co-referent.

Democratie is verworden tot een besluitvormingsmachine om de samenleving in te richten. Het vrije debat ontbreekt te veel. Politiek is ook nog steeds een beschaafde manier om diepgaand van mening te kunnen

verschillen. Dat draagt bij aan het sturen in de altijd bewegende balans tussen meerderheden en minderheden en het vasthouden van de broodnodige legitimiteit. Dat is ook noodzakelijk omdat het geweldsmonopolie van de overheid dicht bij huis door gemeenten wordt uitgevoerd met de burgemeester in een centrale rol. Diezelfde centrale rol speelt de burgemeester in het “managen” van het publieke debat. Er moet koers gezet worden in dat debat, maar de kracht van het burgemeesterschap is juist dat het een “willoos instituut” is. De samenleving moet zelf initiatief kunnen nemen en die ruimte moet door de burgemeester bewaakt worden. De samenleving bestaat uit verschil en variëteit en dat vraagt om respect. De burgemeester heeft een symbolische positie, hij is gezaghebbend in het beschermen van verschillen en van minderheden. Het gaat om persoonlijk gezag met democratische kwaliteiten. De burgemeester kan ingrijpen in waardeconflicten met een rechtelijke toetsing, dat betekent dat hij ook kennis moet hebben van de inhoud, willoos is dus geen pleidooi voor inactiviteit, integendeel het vergt een actieve houding in het maatschappelijk debat. Het gaat er om dat burgers vertrouwen houden in de werking van het systeem en dat minderheden zich beschermd weten.

### Tot slot

Het ambt van burgemeester is van groot belang bij het vitaal houden van de lokale democratie. Dat geldt voor de inhoudelijke bestuurlijke rol van de burgemeester als bestuursorgaan. Dat geldt ook voor de rol van de burgemeester in het hoog houden van de kwaliteit van de processen op lokaal niveau. Professionele binding is een belangrijke voorwaarde bij het invulling geven aan die uitlopende rollen. Binding aan de lokale gemeenschap, maar ook binding in de professionele setting van het genootschap. De discussie over de toekomst van het ambt gaat door, *De actuele tafel 2008* is een bron van inspiratie geweest om het voortgaande debat te voeden.

*Jean Eigeman*

## Actuele tafel 1: democratie en participatie als leeropdracht



*Op woensdag 28 mei 2008 vond in Amersfoort de eerste Actuele tafel 2008 van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters plaats. Klaas-Jan Rodenburg (foto), organisatieadviseur en publicist ging uitgebreid in op de vertrouwens kloof tussen openbaar bestuur en burgers. Als referent uit de eigen kring van de burgemeesters trad op Bernt Schneiders, burgemeester van Haarlem.*

### De haperende democratie

Klaas-Jan Rodenburg stelt aan het begin van zijn inleiding vast dat we kunnen spreken van een haperende democratie. Het vertrouwen tussen burgers en overheid neemt zienderogen af. De consequenties zijn onder meer een lagere opkomst bij verkiezingen en sterk wisselende verkiezingsuitslagen. Verder lijkt er een toenemende aversie tegen de politiek te ontstaan.

Rodenburg zoekt de oorzaken voor het haperen van het democratisch bestel in een gebrekkige invulling van de volksvertegenwoordigende rol. Bestuurders baseren zich te veel op hun machtspositie en doen te weinig aan het onderhoud daarvan, bijvoorbeeld door te weinig te luisteren. Er is sprake van verschuivende maatschappelijke stelsels met een groeiende democratische ambitie, waarbij de participatiegraad steeds verder toeneemt. We staan nu voor nieuwe opgaven om duurzame ontwikkeling steviger vorm te geven, waarbij inbreng en medeverantwoordelijkheid van burgers cruciaal is.

De positie van de burgemeester is een bijzondere. Burgemeesters genieten nog veel vertrouwen ondanks de haperingen. Perceptie is dat burgemeesters het voor het zeggen hebben en dat zij boven de partijen staan. Dat betekent dat bij vernieuwingen in het bestel de burgemeester moet bewaken dat meningen voldoende gearticuleerd kunnen worden en dat rekening gehouden wordt met meerder- en minderheden.

De haperingen in het bestel kunnen worden opgeheven wanneer het middenveld versterkt wordt, er meer aandacht is voor participatie en voor actief burgerschap bijvoorbeeld op scholen.

## Rolbewustzijn

Burgemeester Schneiders herkent veel van de presentatie uit de praktijk. Zijn gemeente gaf indertijd aan een burgemeester te willen hebben die de burgers opzoekt en geen politicus uit Den Haag die vanaf zijn stoel “regeert”. Hij legt nadruk op het belang van het verkrijgen van groot draagvlak voor besluiten.

Een voorwaarde is altijd dat participatie van te voren goed doordacht wordt en van goede kwaliteit is. Om binnen een redelijke termijn, met inzet van participatie via procedures tot een besluit te komen vraagt van burgers en bestuur veel inspanning.

In de discussie komt aan de orde dat het afbreukrisico groot is. Het is een langdurig proces om vertrouwen weer te herstellen. Hoe de juiste weg te vinden en het vertrouwen te herstellen. De burgemeester moet een boegbeeldrol willen zijn. De vraag is wat de toekomst van het ambt eist, hoe draagt de burgemeester bij aan bestendigheid?

Oog hebben voor verschil is cruciaal. Het huidige tijdsbeeld toont een snel ontwikkelende samenleving. Het is een kunst de tijdgeest goed te blijven verstaan. Eén Avond chatten met de jeugd heeft veel informatie opgeleverd. Een burgemeester moet dicht bij zichzelf blijven; geen kunstje doen. En ook geldt dat verschillende groepen verschillende benaderingen vragen. Belangrijk punt is ook de timing van het instrument. De rol van de burgemeester is een mix van ervaringen, persoonlijkheid en regisseren. Je moet burgers duidelijk maken dat de raad uiteindelijk de besluiten neemt. In je verschillende rollen moet een burgemeester kunnen variëren in gedragstijlen. Tijdens een ramp ben je “baas”, dan gebruik je een andere stijl dan bij infoavonden met burgers. In je afspraken met het college moet je ruimte krijgen en ruimte nemen. Dat vereist bestuurlijke moedigheid. De burgemeester kan niet voorbijgaan aan de verwachtingen van mensen. De burgemeester wordt beschouwd als een brug tussen gemeente en burgers. Dat is een belangrijke waarde.

## Participatie in stijl

In het tweede deel van de bijeenkomst besteedt Rodenburg aandacht aan het waarom van participatie. Het kan volgens Rodenburg de kwaliteit van de besluitvorming verhogen. Het verstevigt ook het draagvlak en er kunnen ideologische redenen zijn om aan participatie te werken. Voor alle betrokkenen zitten er voor- en nadelen aan participatie, bestuurders kunnen vertrouwen opbouwen, maar verliezen aan regiekracht en tijd. Betrokken groeperingen krijgen meer invloed, maar lopen gevaar op frustraties en professionals krijgen meer erkenning op inhoud, maar moeten ook concessies doen op die inhoud.



Rodenburg besteedt veel aandacht aan de verschillende stijlen die burgers hanteren en maakt dat praktisch met een koppeling aan het gedrag van bestuurders. Participatie wint aan kracht, wanneer variëteit in benaderingen wordt gekozen. Het effect wordt versterkt als beter wordt afgestemd op verwachtingen van verschillende groepen burgers.

In de discussie staat de vraag centraal wat er nu nodig is om de rol van burgemeester goed te spelen vooral als alle typen burgers zijn vertegenwoordigd.

Participatie is een ingewikkeld onderwerp. Het is nooit eenduidig. Het is altijd zoeken en alert zijn om de goede vorm te vinden. Zelfs je onmacht tonen, kan goed zijn. Nodig negatieve burgers uit voor een gesprek, dat kan een verassend positieve wending krijgen. Een burgemeester moet kunnen schakelen. Hij moet zich bewust zijn van zijn verschillende rollen.

## Actuele tafel 2: beeldvorming, leiderschap en authenticiteit



*Op woensdag 18 juni 2008 vond in Leusden de tweede Actuele tafel 2008 plaats. Doekle Terpstra (foto), voorzitter van de HBO-raad en oud-voorzitter van de vakcentrale CNV ging uitgebreid in op de effecten van publiciteit en beeldvorming voor het optreden als leider en als gezagdrager. Als referent uit de eigen kring van de burgemeesters trad op Jan van Zanen, burgemeester van Amstelveen en oud-landelijk voorzitter van de VVD.*

*"Onze zogenaamde vrienden in de openbaarheid bedienen zich van een taal die bereikbaarheid suggereert. Deze intimi voor iedereen doen dat eerst en vooral door hun aanwezigheid uit te drukken. Jij en jou, zeggen ze, en ik en mij. Wij samen, zeggen ze met zachte stem en vochtige ogen, en wijzen met een weids gebaar op het grote geheel - dat zij uittekenen als een soort hemel die ons allen overkoepelt. Ze bedienen zich van een taal die het zo ruim neemt dat degene die haar hoort er van altijd wel iets mee kan doen. Of niets. Whatever. Het is een taal die zich allang niet meer tot iemand richt, die er gewoon is - als water om op te kunnen blijven drijven."*

### Beeldvorming, leiderschap en authenticiteit

Jean Eigeman leidt kort het thema in aan de hand van de roman Vladivostok van de schrijver P.F. Thomese. Thomese heeft in de roman Vladivostok een scherp beeld neergezet van de hedendaagse politiek, waarin beeldvorming en professionals die beelden kunnen maken een centrale rol spelen. Wat betekent zijn verhaal voor het ambt van burgemeester. Hoe blijf je authentiek in het ambt, moet dat wel? Kan leiderschap vorm krijgen zonder aankleding met termen als "sexy", "spindoctors", uitstraling e.d.. Hoe verhoudt zich die benadering tot de klassieke typeringen van het ambt van burgemeester als een symbool van vertrouwen, zijn open toegankelijkheid en het feit dat een burgemeester ook een leider (letterlijk) is.

### Benoemen en bouwen

Doekle Terpstra wil graag zijn ervaringen delen vanuit de grondgedachte dat ook het ambt van burgemeester een prachtige maar eenzame plek is. Hij verwijst naar het gegeven dat hij indertijd gesolliciteerd heeft als burgemeester van Tilburg. Achteraf is Terpstra dankbaar dat hij niet gekozen is want dan had hij in het jaar

2004, de sociale conflicten in dat jaar, als voorzitter van het CNV voor geen goud willen missen. Dat jaar markeert een prachtige bestuurlijke periode waarin hij voor ging in het maatschappelijk debat.

Als vertrekpunt voor zijn inleiding heeft Terpstra zijn persoonlijke ervaringen genomen na het insturen van de ingezonden brief in november 2007 en de 2e brief in januari 2008 rond Benoemen en bouwen. Een persoonlijk initiatief dat is omgebouwd naar een maatschappelijk initiatief. Het heeft Terpstra ervan overtuigd dat je moet drijven op je eigen authenticiteit.

Er is een kloof ontstaan tussen politiek en wat er in de samenleving leeft. De samenleving denkt anders dan de politici denken dat ze doet. Veel politici werken te veel vanuit hun bastion. Terpstra geeft aan dat hier een belangrijke taak voor burgemeesters is weggelegd, zij staan dicht bij de samenleving. Zij kunnen zo eerder een appèl doen op maatschappelijke organisaties om kleur te bekennen in termen van hoe we met elkaar omgaan en hoe dat doorwerkt in stad en dorp.

Terpstra geeft aan dat de gevolgen van je acties je confronteren met wat je doet, dat is een voorbeeld van wat er in de samenleving gebeurt. De maatschappelijke werkelijkheid stemt daarin niet echt overeen met de politieke “werkelijkheid”.

Er is met *Benoemen en bouwen* gekozen voor een beweging niet in structuur, partij en geld maar in ideeën, gedachten en netwerken. Het gaat er om dat spontane acties, activiteiten onder de burgers bij elkaar komen.

### Nieuw burgerschap

We leven in een kenniseconomie en dat betekent o.m. dat het denken in blauwdrukken voorbij is, de ideeën/ processen moeten van onder af komen, van de burgers zelf. Organisaties moeten personeel aanspreken op eigen ideeën/initiatieven. Cruciaal is dat mensen zich herkennen en ook erkend weten op grond van hun eigen persoonlijke kwaliteiten. Het gaat er veel meer om dat werkgevers, maar ook overheden, instellingen enzovoorts dat willen faciliteren.

Vertaald naar het burgemeesterschap betekent dat het een taak is van lokale leiders om nieuw burgerschap te ontwikkelen. Gebruik je leiderschap om dit proces te faciliteren van onder af anders wordt de kloof steeds groter, confronteer de burger ook met eigen verantwoordelijkheden.

Je moet als burgemeester een appèl durven doen op de samenleving om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Authentiek leiderschap werkt verbindend en toont durf, guts.

## Leiderschap

Terpstra sluit af door stil te staan bij een omschrijving van de drie centrale begrippen van deze bijeenkomst van *De actuele tafel*. Leiderschap is voor hem verantwoording durven nemen, verbindend willen handelen en jezelf ondergeschikt maken. Je moet over je eigen schaduw heen kunnen stappen. Leiderschap eist durf en guts. Bij authenticiteit gaat het om oorspronkelijkheid en puurheid, maar ook om het durven uitgaan van eigen kracht. Je moet niet je persoonlijkheid van je professionaliteit scheiden, maar verbinden. Beide maken deel uit van wie je bent. Dat betekent ook dat je je kwetsbaar moet durven opstellen, dat roept kracht op. Ten slotte het belang van beeldvorming. Het roept associaties op met imagebuilding. Met beelden kan gemanipuleerd worden. We doen zelf mee om beelden te beïnvloeden en in gunstige zin neer te zetten. Het effect van handelen door media kan zijn dat je toeschouwer wordt in je eigen toneelstuk, wat niet meer jouw toneelstuk is; het blijft onontkoombaar dat er gespind moet worden om je beeld neer te zetten.

## Leiders spelenderwijs

Burgemeester Van Zanen geeft een reactie langs verschillende lijnen. Hij start met de constatering dat de democratie rock & roll is geworden; dat is een gegeven waar wij in moeten functioneren. Dat geldt met name voor de TV-democratie als onderdeel van de netwerksamenleving. Voor burgemeester is dat niet direct relevant, zij hebben daar maar beperkt mee te maken. Overigens zitten spindoctors ook in de gemeenteraden. Van Zanen constateert dat debatten vaak worden bepaald door Sinterklazen en onheilsprofeten.

Van Zanen geeft aan dat het scheiden van persoonlijkheid en professionaliteit op zich niet hoeft te leiden tot ongeloofwaardigheid. Hij verwijst naar leiders als Kok, Den Uyl en Bolkestein. De kunst is wel om eigen saaiheid en machteloosheid goed te kunnen verkopen (zoals bijvoorbeeld Van Mierlo). Met beleefdheid win je geen verkiezingen, maar je houdt het wel langer vol. Dat betekent niet dat je altijd op je hurken moet gaan zitten. Daar zitten burgers niet op te wachten. Het werkt eerder de problematiek van gezagloze samenleving, een maatschappij in crisis, in de hand. Charisma is wel degelijk belangrijk. Leider zijn is spelen met mogelijkheden. Dan is authentiek blijven een vorm van kracht. Van Zanen wijst op Hans Spekman, voormalig wethouder “trui” uit Utrecht.

Waar burgemeesters in de beeldvorming mee worstelen is de fictie dat de burgemeester het bepaalt, met uitzondering van crisissituaties, want alleen dan benadert de werkelijkheid dit beeld. Achter een groot stuur staan, is geen leiderschap, maar bij leiderschap horen wel dit soort beelden.

Ten slotte stelt van Zanen vast dat de emancipatiebeweging mensen zelfstandig maakt maar ook onzekerheden kan veroorzaken en die doorwerken in maatschappelijke verhoudingen.

### Verantwoordelijkheid


In de discussie staat vooral leiderschap centraal. Het is de taak van de overheid om regie te voeren en de samenleving vraagt in bepaalde gevallen om autoriteit. Tegelijkertijd is het belangrijk om burgers zelf verantwoordelijkheid te geven, de overheid moet niet de zaakwaarnemer van burgers zijn. Het is niet goed om afhankelijkheid van burgers te groot te maken. De overheid heeft veel naar zich toegetrokken in de vorm van regulering. Een groot gedeelte van de tijd zit in het nagaan van de spelregels. Regeldichtheid moet verminderd worden. De burger verantwoordelijk maken om zijn eigen juiste weg in te slaan. Citaat Wijffels: “Mensen moeten in toenemende mate zelf de regie van hun eigen leven in handen nemen”.

Zekerheden voor de burger zijn weggefallen; verzuiling, de rol van de kerk. Individualisme is gegroeid. Individuen/burgers vinden al gauw dat het niet hun probleem is, maar een probleem van de gemeente. Burgers zijn echter ook verantwoordelijk voor het geheel. Hoe voorkom je dat emancipatie in zelfredzaamheid ontaardt. De sociale samenhang kan daardoor onder druk komen te staan. Zwakkeren en burgers met beperkingen in de maatschappij moeten tot hun recht kunnen blijven komen.

Met het afnemen van verantwoordelijkheden van de burgers creëer je onzekerheden. Daarom moet de overheid niet te snel en te makkelijk het oplossen van problemen overnemen, maar burgers faciliteren, het maatschappelijk vermogen om problemen op te lossen vergroten. Dat vraagt om durf en om een zekere onafhankelijke positie en dat maakt dat de burgemeester daar een bijzondere rol in kan nemen.

Leiderschap is ook verbinden. Dat betekent ook coachend leidinggeven. Je komt in de samenleving verschillende persoonlijkheidsstructuren tegen, maar je verantwoordelijkheid blijft dezelfde. Je wordt uitgedaagd om vanuit het verschil verantwoordelijkheid te nemen voor het geheel. In deze huidige tijd ontwikkelt/voltrekt zich de emancipatie. Het maatschappelijk antwoord hierop: verantwoordelijkheid nemen door te verbinden. Ga in je gemeente na waar mensen trots op, laat ze dat vertellen.

Terpstra sluit het debat af met een terugblik waarin hij aangeeft dat de burgemeester als leidsman/-vrouw bij uitstek de geëmancipeerde burger kan faciliteren. Betrek de burgers, steun ze, maak partners van ze. Kijk naar de identiteit van de stad, los van politieke besluitvorming. Faciliteer burgers, ga in op ideeën van burgers.



De burgemeester heeft in dit proces een sleutelrol, is verbindend persoon, leiderschap. De burgemeester doet dat samen met de Raad. Laat geen kloof ontstaan tussen de burgemeester en de raad.

Authenticiteit heeft alles te maken met bij jezelf blijven. Geen toneelstukjes opvoeren. Je hoeft je privé-leven niet prijs te geven, maar laat wel zien wie je bent /hoe je in het leven staat. Maak je herkenbaar. Verbinding maken/delen, dat kan als je jezelf laat zien. Vertrouw op je naïviteit. Authenticiteit is naïef durven te zijn.

## Actuele tafel 3: grensoverschrijdend burgemeesterschap



*De stad is de wereld, de wereld is het dorp. Dat is onmiskenbaar een steeds belangrijker factor in het functioneren van burgemeesters. Wat betekent dat, hoe geef je daar vorm aan. Wat staat voorop: handel? solidariteit? burgerschap of gewoon de geschiedenis van je gemeente? Welke invloed oefent de EU uit, wat is daar lastig aan, waar kun je plezier aan beleven? De actuele tafel van 17 september 2008 (Leusden) staat in het teken van globalisering en de effecten voor het lokaal bestuur in het algemeen en het burgemeesterschap in het bijzonder. Sprekers zijn Ben Knapen (foto) en Gilbert Bossuyt.*

Prof. dr. Ben Knapen is lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, hoogleraar Media en kwaliteit aan de KU Nijmegen en voormalig hoofdredacteur en buitenlands correspondent van het NRC Handelsblad.

Gilbert Bossuyt is gemeenteraadslid en burgemeester van Menen. Ook is hij lid van het Vlaamse parlement en was hij minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie van Vlaanderen.

### Grensoverschrijdend burgemeesterschap

Ben Knapen leidt het thema in. Hij zal van grof naar fijn werken: een schets van wat er wereldwijd speelt en een vertaling instappen naar lokaal niveau.

Bij globalisering gaat het om het voortgaande proces van wereldwijde economische, politieke en culturele integratie. Verweving van activiteiten van mensen van dag tot dag in een globaal netwerk, er ontstaat een consumentencultuur met een sterk grensoverschrijdend karakter. Knapen illustreert zijn verhaal met de komst van Roman Abramovitz in een Londens café, omringd door lijfwachten, eigenaar van de voetbalclub Chelsea met spelers met uiteenlopende nationaliteiten, zijn kapitaal vergaard met een keur aan internationale activiteiten. Het café wordt naast Abramovitz bevolkt door andere buitenlanders, waarvan er zo'n 400.000 in Londen wonen, zij spreken 300 verschillende talen. Londen is daarmee een extreem voorbeeld van een "Global city".

Er heeft zich een globale klasse gevestigd, die steeds groter wordt. Zij is rijk, ontheemd en voortdurend in beweging. Er ontstaan wereldwijd stadsruimten die gedeeltelijk gedernationaliseerd zijn (bijvoorbeeld Dubai). Op veel plaatsen ontstaan botsingen met de traditionele samenleving, terwijl er tegelijkertijd nieuwe kansen

voor die samenlevingen ontstaan. In Londen vecht de middenklasse om een graantje mee te pikken bij het zoeken naar woonruimten in de betere buurten en het vinden van een plekje op de betere scholen.

Overigens is globalisering geen nieuw verschijnsel. De Republiek der Nederlanden is ontstaan in een periode dat we ook kunnen spreken van globalisering, de handel bloeide en ook toen was het lastig een adequaat belastingregime te organiseren omdat “bedrijven” al footlose waren. Zij organiseren als het ware hun eigen deregulering door leidend te zijn met de keuze van vestigingsplaatsen.

### Informatie en communicatie

Het huidige globaliseringsproces is in de jaren 1980 in een stroomversnelling gekomen door de ICT-revolutie. Communicatie trekt zich niets meer aan van (nationale, fysieke) grenzen en het tempo van de revolutie leidt tot radicale veranderingen in de wereldeconomie. De klassieke, nationale staat heeft zijn langste tijd gehad, nu productie en distributie zich over grenzen heen laten organiseren. Bij een Mcdrive in Tiel bestel je - bij wijze van spreken - via een drukknop bij een callcenter gevestigd in India en haal je de bestelling op bij het volgende loket waar een Turkse student dienst heeft.

Toch bestaat er ook nog breed scepsis, waar mensen over de globalisering en haar gevolgen van een hype spreken. Men gaat uit van gemiddelde mensen, van een gemene deler en ziet een veel meer geleidelijke ontwikkeling. “Het zal zo’n vaart niet lopen”.

Anderen gaan uit van een onvermijdelijk proces van transformatie, waarbij binnen 5 jaar de wereld onherkenbaar zal zijn veranderd. Optimisten spreken van louter winnaars.

Er zijn echter ook risico’s (S&R-rapport, onder meer omdat ontwikkelingen soms schoksgewijs verlopen. Ook wantrouwen veel burgers de ontwikkelingen, zij hebben weinig geloof in de elite en beschouwen de globalisering als een bedreiging (2/3 van de burgers, blijkt uit recent Europees onderzoek).

De huidige stand van zaken in de VS laat een toenemend zicht zien op de risico’s van de globalisering: onzekerheid neemt toe en ook de groei in ongelijkheid. Dat heeft te maken met het feit dat mensen in banen aan de onderkant van de samenleving meer de concurrentie van de wereldmarkt voelen. De markt voor hoogwaardige kennis is een markt, waar mensen mee meebewegen. Voor de middenklasse geldt dat ze zich bedreigd voelen, hun werk wordt steeds gemakkelijker verplaatsbaar. Uitvoering van bijvoorbeeld de backoffice van administratieve arbeid (bijvoorbeeld verwerking van belastingformulieren) kan overal worden uitgevoerd. De malaise in de middenklasse speelt de VS nu nadrukkelijk parten. Hoewel er nog weinig



kwantitatieve gegevens zijn, is te zien dat er sprake is van toenemende onzekerheid, het traditionele vangnet van burens en familie staat onder druk, in sociaal-economische zin lopen mensen over een dun koord, in de arbeidsomstandigheden is sprake van grote druk.

### De schaal van de gemeenschap

Wat betekent dit alles voor ons, behalve dat er parallellen zijn in hoe mensen tegen de ontwikkelingen aankijken. Geografische afstanden zijn een betrekkelijk begrip geworden. Tijd en plaats worden minder dominant in het sociale leven. Fysieke verplaatsingen gaan sneller, frequenter en goedkoper. Direct contact in beeld en geluid over grote afstanden zijn een heel gewoon deel van het dagelijks leven. Mobiele telefonie en internet zijn niet meer weg te denken en ontwikkelen zich ook in rap tempo. De global city krijgt steeds verder vorm. Tegelijkertijd wordt de community belangrijker dan de fysieke city. Contacten zijn vluchtiger, hebben soms een imaginair karakter en maken de echte city tot een veel kleinere gemeenschap. Bovendien is de tijd die besteed wordt achter de pc niet meer beschikbaar voor schoolbestuur, de vereniging en dergelijke. Communicatie kost veel tijd, maar levert via het internet ook een veelheid aan contacten op.

Dat werkt ook door voor het werk van bestuurders. Vroeger betekende het bestuurlijk netwerken met bedrijven en instellingen een soms redelijke exclusieve toegang tot kennis over de wereld. Voor het stadsbestuur van Eindhoven waren de contacten met Philips het verbindingskanaal met de wereld. Maar weinigen beschikten over dat kanaal. Nu heeft iedereen zijn contacten wereldwijd en doen de kleinste MKB-bedrijven zaken op alle continenten. Bij veel bedrijven is de voertaal Engels. Bestuurders en hun adviseurs lopen zo een bijna natuurlijke achterstand op naar behoorlijke groepen burgers.

### Nieuw burgerschap

Toch heeft de burgemeester in de relatie met burgers nog steeds een voorsprong op andere bestuurders, met name die op landelijk niveau. Zijn sociale functie biedt veel mogelijkheden om in de verschuivende perspectieven als gevolg van de globalisering een rol te spelen. Burgerschap moet als het ware opnieuw worden uitgevonden. Communicatie in communityverband biedt kansen, maar geeft ook aanleiding voor angst voor vervreemding en versterkt de behoefte aan geborgenheid en aan het scheppen van sociale verbanden in de eigen buurt. Burgemeesters staan in frontlinie van het opnieuw uitvinden van het burgerschap. Zij kunnen mede door tussenkomst van hun organisatie bijdragen door te thematiseren, door concepten te ontwikkelen, door te experimenteren en door daar ook andere overheden warm voor te maken. Samenwerking over grenzen kan nieuwe stimulansen krijgen.

Als laatste punt roert Ben Knapen het agglomeratiedenken aan. Een vertaling van de globalisering naar het denken in geografische relaties. Steden en hun omgeving die door koppeling van kennis, geschiedenis en cultuur nieuwe economische trekkracht genereren. Burgemeesters kunnen vanuit hun positie in het openbaar bestuur (vooral lokaal) mensen (talent) bundelen. Zij zijn medespeler en regisseur in een breder regionaal verband en kunnen van daaruit werfkracht organiseren voor de gemeente in de nieuwe globale economie.

### Verschuivend vaderland

Burgemeester Bossuyt reageert op de bijdrage van Ben Knapen met een anekdote. Zijn gemeente (Menem) grenst direct aan Frankrijk. Een inwoner van zijn stad heeft zijn tuin liggen direct aan Frans grondgebied.

Bij onenigheid over een bepaalde kwestie gaat het spoor van de correspondentie langs de volgende stations: van inwoner naar de burgemeester van Menem, vervolgens via het ministerie van Buitenlandse Zaken van België naar het ministerie van Buitenlandse Zaken van Frankrijk en daarna retour langs de omgekeerde route. Globalisering wordt nog lang niet in alle opzichten gevolgd door overheden. Bossuyt erkent dat er nieuwe vormen van burgerschap gaan ontstaan, maar constateert dat het vooral de welgestelden zijn die zich over de gehele wereld kunnen vestigen; zij hebben geen “vaderland” meer. Dat loopt voor een deel parallel met de armsten, zij kiezen (gedwongen) voor arbeid over grenzen en ook bij hen is sprake van een vloedgolf aan verhuizingen. Hij bevestigt de analyse van Knapen dat met name de middenklasse zich bedreigd voelt. Dat heeft ook te maken met het feit dat arbeidsplaatsen en lokale economie geen echt werkbaar begrippen meer zijn.

De economische structuur is op dit punt kwetsbaar, doordat elk moment verplaatsingen aan de orde kunnen zijn.

Gilbert Bossuyt gaat ook in op de positie van de burgemeester. Bij de evoluties die buiten de gemeenschap gaande zijn, heeft de burgemeester de taak om in mentale zin mensen, burgers te prepareren op nieuwe verhoudingen. Hij heeft een bredere achtergrond en kan dus een positieve rol spelen. Hij verwijst naar de discussie over integratie en identiteit en merkt op dat er in de tijd fluctuaties zijn waar te nemen. Bij de begrafenis van Nasser in 1970 waren bijna geen hoofddoeken te zien, nu zou dat totaal anders zijn, die beweging gaat op en neer.

### Historisch perspectief

In de discussie wordt het feit dat er weinig tijd meer is aangegrepen om te wijzen op het gebrek aan aandacht voor de lokale democratie bij de bevolking, ook is sprake van een soort lokale braindrain. Het raadslidmaatschap is een job met onhebbelijkheden, waar veel geschikte mensen geen zin in hebben; het kost bovendien veel tijd, ook in de weekenden. Knapen constateert dat de kloof met burgers ook te klein geworden is, bij meer afstand wordt de job

van raadslid weer interessanter. Verantwoordelijkheid nemen is dan meer een uitdaging, waarbij naar een nieuwe balans tussen rechten en plichten gestreefd kan worden.

Bossuyt vindt dat meer nadruk moet komen te liggen op het gegeven dat een gemeente medebepalend is voor de identiteit van mensen. Het is zowel een facilitair bedrijf als een factor in de eigen leefwereld van mensen.

Je moet er trots op zijn om daar een bijdrage aan te kunnen leveren. Het is belangrijk voortdurend aandacht te geven aan het belang van actief burgerschap, niet alles is terug te schuiven naar de overheden, mensen hebben zelf ook verantwoordelijkheid. De burgemeester kan burgerschap stimuleren, lokaal en globaal. “Leg het accent op de toekomst, houdt de vensters open: dat vermindert de negatieve gevoelens.” Knapen geeft aan dat in historisch perspectief dit spanningsveld niet nieuw is voor Nederland. Al in de VOC-tijd kwamen en gingen handelaren en hadden wij ook veel mensen van buiten in ons land over de vloer.

### **Thuis in een ontheemde staat**

Het debat dat volgt staat in het teken van het spanningsveld. Door de crisis in de economische arena, het doorslaan van het vrije kapitalisme in een soort Casino-economie groeit de onzekerheid. Geef mensen het gevoel dat ze ergens thuis zijn en houd tegelijkertijd binding met het belang van contacten over grenzen: Europa is ook gevoel. Bedreigingen kunnen door een actieve inzet in het publieke debat ontzenuwd worden, ook lokaal kun je daar bijdragen aan leveren.

Door een van de deelnemers wordt met nadruk naar voren gebracht dat de overheid haar zaken op orde moet hebben. Inwoners willen een goed functionerende overheid, die producten van kwaliteit levert. Dat kan bindend werken. Eigeman wijst er op dat bij het maken van keuzes geïnvesteerd moet worden in informatievoorziening, werk consequenties uit en laat zien waarom het bestuur ergens voor kiest. Dat maakt de kans groter dat burgers zien dat goede dienstverlening het gevolg is van besluiten over geld.

Knapen beaamt dat en zegt dat er is sprake van populisme: lopen met de hazen en jagen met de jagers.

Kennis en kwaliteit van bestuur in de overheidswereld is sterk aan het teruglopen; er vindt veel inkoop van consultancy plaats. Dit maakt de overheid kwetsbaar, ze verliest haar gezag en het wordt lastig om fouten te overleven. Laat daarom zien wat je waard bent.

In het slot van het debat krijgt het belang van een adequate overheid die oog heeft voor goede service, voor binding en kwaliteit in besluitvorming veel aandacht. Lokale leiders die hun zaak goed voor elkaar hebben, die vertrouwen hebben, kunnen ook beter bouwen aan verbindingen met de Europese gedachte. Minder institutioneel denken, het gaat om een politiek van vlees en bloed (Bossuyt), om burgerschap dat vorm krijgt



in een globaliserende wereld, waar mensen voortdurend pendelen tussen de lokale en globale schaal. Er zijn schakels tussen het werken aan “de dagelijkse behoefte aan identificatie” (Knapen) en het vat houden op de zaken ver weg, die soms dichtbij komen door bijvoorbeeld immigratiestromen.

## Actuele tafel 4: de kwaliteit van de volksvertegenwoordiger en de rol van de burgemeester



*De actuele tafel van 29 oktober 2008 wordt gehouden in Zeist. De veranderingen na de dualisering werken nog steeds door. De eisen aan raadsleden zijn er niet minder op geworden. Volksvertegenwoordiging, kaders stellen en controle vereisen vakmanschap. Zijn er mogelijkheden, is er de bereidheid om daar een leerproces voor in te gaan. Heeft de burgemeester daar een taak in? Hoe doe je dat. In een tijd waarin hoog opgedaan wordt over competenties. Verantwoording en controle vragen daar om, maar mag je dat eisen van volksvertegenwoordigers.*

Trude Maas (foto), commissaris bij o.m. ABN/AMRO en Schiphol, voorheen president van Hay Consultancy en lid van de Eerste Kamer der Staten Generaal leidt de bijeenkomst in. Als co-referent treedt op Albertine van Vliet, burgemeester Amersfoort zij is o.m. lid van het bestuur van het Instituut voor Publiek en Politiek.

### Waarnemingen van een geïnteresseerd burger

Trude Maas stelt dat ze niet veel ervaring heeft met het lokaal bestuur. Zij is lokaal vooral een politiek geïnteresseerd burger. Zij heeft als burger/inwoner een herindeling meegemaakt. Het viel haar hierbij op dat voor de herindeling door de gemeenten contact werd gezocht met de burgers, maar daarna gebeurde er richting de burgers eigenlijk niets meer. Zij heeft wel eens het gevoel dat de burger alleen verschijnt als er een opstand is/dreigt. Zij legt een aantal vragen neer aan de hand waarvan zij haar verhaal zal houden. Hoe doen we het met z'n allen (burgemeesters/bestuurders). We leven in een dorp: hoe runnen we die gemeenschap? Hoe besturen we? Welke randvoorwaarden creëren we?

Trude Maas wil vanuit drie persoonlijke invalshoeken naar deze vragen kijken:

1. als Eerste Kamerlid
2. als president-commissaris bij Philips
3. als bestuurder van Origin

1. Als Eerste Kamerlid: bij de Eerste Kamer wordt gesproken over zij van de overkant (Tweede Kamer).

De Tweede Kamer vindt de Eerste Kamer saai en de Eerste Kamer moppert op Tweede Kamer. De Eerste

Kamer kijkt met andere blik naar stukken (handhaving/interpretatie) dan de Tweede Kamer. In plaats van te mopperen en tegenover elkaar te staan kan men ook met een andere, een opener blik naar elkaar kijken. Leren van het verschil in kijken, in werkwijzen, elkaar proberen te begrijpen. Houdt rekening met verschillende systemen en sleutel aan omstandigheden. Door dit niet te doen maar star te blijven, ontszeggen we onszelf leervermogen.

Maak leerprocessen mogelijk over en weer. Klagen helpt niet. Initiatief nemen en zoeken naar mogelijkheden voor steun en leren wel. Het zou kunnen helpen als de Eerste Kamer wetsvoorstellen zou kunnen terugzenden. Ook zou de Senaat vroeger in het proces zaken kunnen volgen om dan mee te denken.

Dat maakt leren mogelijk. Maar dat kan alleen als er sprake is van een vertrouwensrelatie. Niet in oude patronen blijven hangen: dan stolt alles. Het levert een verkeerd soort veiligheid.

2. Als president-commissaris bij Philips: tijdens een gigantische interne operatie van Philips moesten de betrokken partijen (bonden, ondernemingsraden, groepsdirecties etc.) met elkaar praten/onderhandelen. Dat moest aan de hand van veel te ingewikkelde cases voor de gekozen vertegenwoordigers. Dat gaf een gevoel van onmacht en leidde tot een crisis in de ondernemingsraad van Philips. Een doorbraak werd gemaakt door specialisten in te huren en zelf een andere rol te kiezen, door als Ondernemingsraad regisseur van het proces te worden in plaats van allesdoener. Dit heeft geleid tot andere aanpak van de medezeggenschap met als effect dat men er weer in is gaan geloven. Soms moeten gewoontes aangepakt worden/veranderen.

3. Als bestuurder van Origin: bij dit bedrijf ontstond chaos door de overname door Philips. Managers waren bezig met hun eigen agenda. Echter de gekozen vertegenwoordigers, OR, hielden wel het belang van het bedrijf in het oog. Zij pakten daarmee een belangrijke rol in het proces, zonder eigenlijke macht te hebben. Van dat soort gekozen vertegenwoordigers moet je gebruik maken. Die gekozen vertegenwoordigers handelen vanuit een soort passie en niet vanuit carrièremogelijkheden. De emotie van de vertegenwoordigers is gericht op het “beter” maken. Luister daarnaar, probeer ze te begrijpen, ga niet mopperen (misschien even achter de coulissen, maar niet lang). Mopperen is weinig zinvol. Laat mensen in hun waarde.

Trude Maas vindt burgemeester Annie Brouwer van Utrecht een mooi voorbeeld tijdens de periode met Leefbaar Utrecht. Luisteren en laten uitpraten tegen de stroom in. Maak geen gebruik van vergadertechnieken om ze uit te schakelen. Maak geen oorlog. Blijf niet vastzitten in vaste patronen/rollen. Speel je “toneelstuk” als je de burgemeestersketen om hebt. Rituelen: hoe de rollen zijn is je houvast (’s morgens thuis vader/moeder, op

kantoor collega, in de vergadering voorzitter enz.) Je rol is ook je veiligheid, er zit een muur van bescherming om je heen. Houd de perceptie van je rol in de gaten: als je gefocust bent zie je andere zaken niet. Je zit dan gevangen in je focus en ziet andere zaken niet.

Iedereen is voortdurend aan het interpreteren en tijdens de eerste impuls wordt het handelen bepaald. Maar er zijn meer manieren om te kijken. Als je te veel gefocust bent mis je zaken. Probeer anders/wijder te kijken/denken.

Als bestuurder moet je altijd bedacht zijn op dingen die je in eerste en soms ook in tweede instantie niet ziet. Luisteren naar anderen geeft ook ruimte:

- zie wat raadsleden beweegt en neem beter waar;
- heb empathie en begrijp het;
- tegenover elkaar staan brengt je nergens;
- faciliteer je raadsleden.

### **De burgemeester als raadsvoorzitter**

Albertine van Vliet reageert. Zij heeft in 2003 een moeilijke tijd in haar gemeente gehad. Men speelde op de persoon. De burgemeester heeft een direct gekozen raad, de raadsleden zitten er met mandaat. Dus je moet het er mee doen. Het gaat om lekenbestuur en dat moet zo moet blijven. Blijf hen waarderen en faciliteer ze door excellente stukken aan te bieden (één A4 met voorgeschiedenis, wetgeving, ruimte, keuzes).

Bedien je raden bijvoorbeeld door het aanbieden van een bundel goede vergaderstukken, door een strakke vergadervorm. Benadruk niet de zwakke punten, maar stimuleer de kwaliteiten. Blijf je verbinden.

Blijf er ook boven staan als burgemeester. Als je dat respect niet meer kunt opbrengen dan moet je opstappen.

Als het niet meer ook jouw raad is, ga je met tegenzin naar een vergadering: kijk dan naar jezelf: wat kan IK er aan doen. Benader zaken met humor. Maak er een spel van en zie het vooral niet als een last.

Eigeman haalt de discussie terug bij de aanvang van de discussie. Er is gesproken over leervermogen en over het blijven vastzitten in patronen, balans zoeken, variëren. We spreken over lekenbestuur door volksvertegenwoordigers, dat is de essentie van de lokale democratie. Raadswerk is teamwork. Geef het team rollen, benut de variëteit van talenten die aanwezig is.

De discussie start met de stelling dat de burgemeester als voorzitter van de raad betrokken is, medeverantwoordelijk is maar tegelijkertijd “ga” je er niet over.

- Je zit er dubbel in. Burgemeester kan raadsleden op een informele manier (etentje, gesprekken, etc.) benaderen. Vragen hoe het met ze gaat, tijdens zo'n informele setting komen de mensen los en pikken ze van elkaar op. De burgemeester moet er echter wel voor zorgen op de informele manier niet te veel door te schieten.
- Soms worstelt een burgemeester met de raad. Het duale stelsel omarmt en knelt. De vergadering lijkt soms op een groot blanco vel. Iedereen zit er bij en geeft zijn inbreng, maar debat levert het niet. Zo werkt het democratische bestel niet. Zorg dus voor scholing. Ga op bezoek in de afzonderlijke fracties. Vertel wat je er van vindt. Zorg tijdens voor een losse sfeer.
- Er zijn ook burgemeester die vinden dat de gemeenteraad goed staat aangeschreven en over het niveau als zodanig niet te klagen hebben. Maar de raad als orgaan laat zich niet/slecht aanspreken op een gemeenschappelijke noemer. De burgemeester geeft als advies aan de raad niet nog een keer de ambtelijke ronde te spelen en adviseert ook de raadsvergaderingen in het presidium te evalueren. Ook wordt nog gesteld dat de raad weliswaar teamwork is maar dat als er veel wisselspelers zijn het toch lastig functioneren is. Raadsleden spreken elkaar niet of slecht aan.

## Vertrouwen

Eigeman signaleert als belangrijkste punten de kwaliteitsbewaking en het functioneren van de raad als geheel. Trude Maas reageert door een krantenartikel met Agnes Jongerius aan te halen. Levenslang leren. Men kan veel van elkaar leren. Aan het woord scholing kleeft een negatieve klank. Dit moet je niet benoemen maar gewoon doen. Raadsleden zitten in rollen. Het bouwen van een vertrouwensband is belangrijk. Vertrouwen is naar elkaar luisteren. Iedereen wil erkend worden naar wat hij is en bijdraagt. Daarom is persoonlijke belangstelling belangrijk.

Albertine van Vliet geeft aan dat vertrouwen een basishouding is. Dat wat je gepresenteerd wordt is het waar je het mee moet doen. Waak voor cynisme, achterdocht en wantrouwen. Bij wisselspelers spreek je je fracties erop aan, dat is ook de verantwoordelijkheid van fracties. Spreek de raad en de raadsleden aan in termen van het zelfreinigend vermogen.

Als voorbeeld noemt een burgemeester een raad waar oppositie en coalitie niet met elkaar praat. Het vertrouwen is hersteld na een serie gesprekken met raadsleden, voorzitters en wethouder/raadsleden. Dat kan ook door in afzonderlijke informele gesprekken met fracties (voorzitters en/of leden) veel aandacht te geven aan vertrouwen en door te stimuleren het eigen functioneren te onderzoeken. Actieve interventie is een



belangrijk punt en laat het initiatief niet al te opgelegd zijn. Pas wel op voor raadsleden die “te goed geschoold” zijn, zij kunnen debat domineren als “boekhouders”.

Mevrouw van Vliet reageert met het advies dat je “goed geschoolde” raadsleden ook een taak in het voortraject kan geven, waardoor ze een trekkende functie kunnen krijgen op het proces en als voorbeeld kunnen dienen. Maas vult aan door op de maatschappelijke effecten van de vergrijzing te wijzen. Dat heeft ook als voordeel dat raadsleden nog veel hebben tijd. Het nadeel is de gedachte “dat alles vroeger beter was”.

Van Vliet herhaalt dat het gaat om het bouwen aan vertrouwen. Richt je actief op de burgerij met de opdracht aan burgers: “Denk na over *uw* samenleving”. Gebruik kanalen als Hyves en YouTube. Daar wordt door de burgerij snel en positief op gereageerd. Maas vult aan met de opmerking dat burgers niet weten wat er gebeurt op het gemeentehuis; ze gaan niet naar de raad. De bevolking kent de raadsleden niet en andersom kennen raadsleden hun bevolking niet. Maar de volksvertegenwoordigers zijn wel mensen, met ambities en dromen. Doe daar wat mee.

Burgers zijn tevreden over de burgerlijke dienstverlening van de gemeente, maar als het gemeentebestuur bijvoorbeeld bestemmingsplannen wil aanpassen (bijv. een flat te bouwen), dan valt het vertrouwen van de burger ineens weg. Raadsleden spreken dan ook van hullie en zullie. De kloof wordt nog versterkt doordat 80% van de tijd wordt besteed aan de 20% die fout gaat. En daar heeft de raad last van, zij spreekt dan alleen over wat fout gaat. Daar komt nog bij dat sommige raadsleden een identiteitsprobleem hebben. Ze zijn volksvertegenwoordiging maar laten zich gebruiken als beroepsinstantie.

Eigeman sluit de bijeenkomst met een aantal kernwoorden: Aandacht voor vertrouwen en leervermogen, ga daar mee de kloof tussen burger en bestuur te lijf en zet daarbij in op de raad en blijf vooral ook dicht bij je zelf.

## Actuele tafel 5: de Staat van Verschil



*De actuele tafel van 2008 van 3 december 2008 staat in het teken van het laatste boek van Prof. dr. Paul Frissen: “De Staat van Verschil” (2007).*

*Het verschil maken, dat is in het maatschappelijk krachtenveld een belangrijk criterium geworden. Individueel presteren daar maak je school mee.*

*De verhoudingen tussen individu en gemeenschap veranderen voortdurend, vrijheid en gelijkheid strijden om voorrang. In de ontwikkeling van de verzorgingsstaat leek die strijd beslist, gelijkheid is dominant geworden.*

*Dat geldt ook in het optreden van overheden, in de toepassing van recht en bestuur. Klopt dat uitgangspunt nog wel? Is het geen tijd om de verhoudingen opnieuw te definiëren en wat moet je daar als burgemeester nou mee.*

*Hoe raakt die discussie aan het ambt en aan het functioneren van de staat op lokaal niveau.*

Prof. dr. Paul Frissen (foto) is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Eerder verschenen van zijn hand “De versplinterde staat”(1991), “De virtuele staat”(1996), “De lege staat”(1999) en in 2002 “De staat, een drieluik”. Frissen is lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Als coreferent: treedt op Koos Janssen (CDA), burgemeester van Zeist. Janssen was eerder burgemeester van Soest en van Bunnik.

### Kleine verhalen om grote betekenissen te onthullen

Frissen heeft zorgen over de ontwikkelingen in lokaal bestuur door de rol van de overheid. Hij heeft zijn uitgangspunten gekozen in de postmoderne filosofie: kleine verhalen om grote betekenissen te onthullen. Aan de hand daarvan gaat hij in op de staat van de democratie. Hij zal zijn verhaal afsluiten met een aantal opmerkingen over het ambt van de burgemeester, de ontwikkeling die dat ambt doormaakt en wat burgemeesters al dan niet kunnen in de vertrouwensrelatie tussen overheid en burger.

Prof. Frissen neemt de aanpak van de problematiek van de jeugd als eerste voorbeeld om zijn kritiek op het overheidsoptreden anno 2008 te illustreren. Het kabinet Balkenende 3 heeft een regeringscommissaris Jeugd aangesteld, die zijn bevindingen heeft neergelegd in vier beleidsdocumenten. De diagnose luidt: jeugd heeft problemen en de jeugd maakt problemen. De aanpak steunt te veel op een recht-toe-recht-aan ordening, terwijl je bij jongeren door de eeuwen heen ziet dat variëteit en veelkleurigheid veel meer passend zijn. Er is niet één geldend concept. Voor veel maatschappelijke problemen geldt dat we de oplossing zoeken met een voorkeur voor heldere ordening. Terwijl erkenning van variëteit meer kan opleveren. Ordening en normalisering betekenen inperking en zelfs vernietiging van variëteit.

Burgemeesters van nu leven in een wereld die ordening/normalisering en inperking/vernietiging ziet als een oplossing voor variëteit. Hiervoor moet volgens Frissen gewaakt worden omdat het een ineffectieve vereenvoudiging van de werkelijkheid betekent. Dat geldt ook voor het aanvragen van een vergunning bij gemeente voor een verbouwing, ook hierdoor wordt variëteit ingeperkt. Gevoel van ordening overheerst, het draait te veel om de esthetica van de geometrie. Dat leidt volgens Frissen tot onterechte en verkeerde bemoeienis van de overheid. De samenleving leeft van verschil terwijl de overheersende mantra in de politiek juist ordening is om verschillen op te heffen.

Als tweede voorbeeld noemt Frissen de plannen van architect le Corbusier voor de bouw in Parijs, die ook uitging van een straffe ordening i.p.v. variëteit. Die plannen zijn “gelukkig” (aldus Frissen) niet doorgegaan. De Amsterdamse Bijlmer helaas wel, met alle gevolgen van dien en een grootscheepse reconstructie binnen 30 jaar.

De bemoeienis van de overheid uit zich ook in “we kunnen niet vroeg genoeg beginnen met voorlichting”. Voor de aanpak van obesitas worden voorlichtingsprogramma’s opgesteld met als denkpatroon: “als we nu niets doen hebben we over 10 jaar een probleem (met als achtergrondgedachte de situatie zoals die nu is in Amerika, obesitas doodsoorzaak nr. 1). Het gaat om bemoeienis met burgerij, bijna al voor de conceptie. Er worden checklisten ontworpen, gebaseerd op een dwingend idee van preventie. Frissen heeft hier zijn vraagtekens bij en illustreert dat met de doelstellingen van het kabinet inzake het verhogen van het percentage baby’s die borstvoeding “moeten” krijgen.

Het gaat zelfs verder. Door consultatiebureaus worden programma’s “Stevig ouderschap” ontwikkeld. Deze programma’s worden aangeboden aan gezinnen met jonge kinderen. Aan ouders worden op een

bemoeizuchtige manier, met weinig respect vele ook niet ter zake doende vragen gesteld..De indicatoren worden opgenomen in het elektronisch kinddossier. Deze bestanden kunnen worden gekoppeld. Dit leidt tot een ongekend hoog aantal interventies: alleen al in Rotterdam 30.000 keer per jaar. De staat legt zijn opvattingen over gezond/goed leven op aan burger. Dit is een gevaarlijk instrument. Het lijkt er op dat opvattingen over moraal en waarheid verplichtend worden opgelegd en dat de privacy steeds verder onder druk komt. Het elektronisch patiëntdossier geeft een “veilig” gevoel, maar ook daar kunnen allerlei modules aan gekoppeld worden. Het streven van de overheid is dat de burger zich gaat gedragen naar de normen van het systeem. De burgers moeten gedisciplineerd worden. Het kabinet wil een “ander” volk. Dat is ook te zien in de discussies over integratie en sociale cohesie. Het handvest “Verantwoord burgerschap” en de bijbehorende waardecatalogus passen in die denkwijze. Dat leidt tot de tragiek van de goede bedoelingen.

### **De burgemeester is een willoos instituut**

Voor gemeenten heeft dit grote gevolgen, zij kunnen prominente rol spelen door hun eigen bestuurlijke identiteit te tonen. Dat kan naar de burgers toe te trekken, een radicaal soort decentralisatie. Met de groeiende verzorgingsstaat is de rol van de overheid steeds omvangrijker en indringender geworden. Door burgers op te zoeken en te betrekken kan dat doorbroken worden.

Democratie is verworden tot een besluitvormingsmachine om de samenleving in te richten. Het vrije debat ontbreekt te veel. Politiek is ook nog steeds een beschaafde manier om diepgaand van mening te kunnen verschillen. Dat draagt bij aan het sturen in de altijd bewegende balans tussen meerderheden en minderheden en het vasthouden van de broodnodige legitimiteit. Dat is ook noodzakelijk omdat het geweldsmonopolie van de overheid dicht bij huis door gemeenten wordt uitgevoerd met de burgemeester in een centrale rol.

Diezelfde centrale rol speelt de burgemeester in het “managen” van het publieke debat. Belangrijk is daarbij oog te houden de bescherming van minderheidsbelangen. De overheid heeft daarbij de verantwoordelijkheid om een infrastructuur in stand te houden die zich richt op de onderkant van de samenleving, zeker ook in tijden van economische crisis. Er moet koers gezet worden in dat debat, maar de kracht van het burgemeesterschap is juist dat het een “willoos instituut” is. De samenleving moet zelf initiatief kunnen nemen en die ruimte moet door de burgemeester bewaakt worden. De samenleving bestaat uit verschil en variëteit en dat vraagt om respect. De burgemeester heeft een symbolische positie, hij of zij is gezaghebbend in het beschermen van verschillen en van minderheden. De burgemeester is daarin vergelijkbaar met een rechter. Het gaat om persoonlijk gezag met democratische kwaliteiten.

## Rust, reflectie en rechtvaardigheid

Burgemeester Janssen opent zijn commentaar met een relativering door te zeggen dat de overheid wel een steeds grotere rol neemt in zijn bemoeienis naar de burger maar dat het weerstandsvermogen van de samenleving niet onderschat moet worden. Janssen blijft geloven in het systeem dat er aan de basis gecorrigeerd wordt als de top niet voldoet. De zelfredzaamheid van de samenleving is groot.

Hij vat het ambt van burgemeester samen door drie kernwaarden aan te geven: Rust, bij hype/crisis doet rust het meeste recht aan de waarde van het belangenspel. Zijn tweede kernwaarde is Reflectie, creëer ruimte voor jezelf en voor de ander. Doe niet mee aan het politiek spel, zoals bijvoorbeeld rond het paddo-overleg. De derde kernwaarde is Rechtvaardigheid. Het ambt kan ruimte nemen, ruimte creëren in de wetten/regelgeving.

De burgemeester kan principes als “Nood breekt wet” en “Genade voor recht” hanteren als hij op gezaghebbende wijze zijn positie als een spreekbuis voor minderheden inneemt.

Als het beeld van Frissen werkelijkheid wordt dan is het niet gevaarloos maar zeker ook niet hopeloos.

## De burgemeester als “willoos ambt”

Het debat opent met de vraag of Frissen de gemiddelde burger niet overschat? Zijn ervaring is dat burgers hem vaak benaderen met vragen hoe zaken aan te pakken. Burgers vragen om leiding, er lijken steeds minder assertieve burgers. Frissen neemt vooral waar dat de gemiddelde burger een regelvrije zone voor zichzelf wil en voor de buurman maximale regels.

De burgemeester, maar ook ambtenaren moeten standpunten respecteren. Het gaat er om zelfredzaamheid burger te stimuleren. Frissen wijst er op dat onbehagen onaangename uitingsvormen kan krijgen, soms radicaliseren verhoudingen. Benadruk daarom de symbolische kant van het burgemeestersambt. De kloof is eerder te klein, de politiek staat te dicht op de burger. Bemiddel als burgemeester door afstand te nemen. Als de burgemeester opgaat in de burgerij wordt het instituut niet meer herkend. Je moet dan wel de burger serieus nemen, maar laat hem/haar zich realiseren dat ie niet altijd gelijk kan krijgen. Eigeman refereert aan de Actuele Tafel met Ben Knapen. Ook Knapen vindt de afstand tussen burger en politiek te klein.

Dit levert een boeiend debat waarin geen eenstemmigheid bestaat over of er sprake is van een kloof en hoe dat gewaardeerd moet worden. Het dualisme heeft daarbij zijn eigen invloed, die onder meer tot de constatering leidt het dualisme tot een kleinere afstand tussen burger en politiek. Frissen pleit er voor om het politieke momentum te versterken, dat kan ook door de resultaten van controlerende activiteiten door de raad beter voor het voetlicht te brengen. Hij geeft voorts aan dat burgemeester de hoeder van de verschillen moet worden, hij is de representant zijn van de politieke gemeenschap.

Van verschillende kanten wordt betoogd dat het dualisme een kans moet krijgen om verder te groeien, het nieuwe rollenspel werkt verhelderend. De griffier heeft een sleutelrol. De kracht van de burgemeester is om vraagbaak te zijn: de man met de oliekan in de gang van zaken tussen raad/burgerij. De burgemeester heeft verantwoordelijkheden in het beschermen van zijn gemeente voor al te drieste interventies. Hij moet soms de wethouders tot terughoudendheid oproepen. Koos Janssen wijst de op de begeleidingsrol van de burgemeester. Het willoos ambt is naar zijn idee een kunst apart. Je verbindt politieke doeleinden en moet af en toe ook een stap opzij kunnen zetten om anderen de ruimte te geven. De burgemeester heeft rollen naar de raad, naar de samenleving en in de relatie tussen het college en de raad. +

Het slot van het geanimeerde debat leidt opnieuw naar de betekenis van de typering “willoos ambt”. Breed wordt onderkend dat die benadering een actieve opstelling in terughoudendheid vraagt, voortdurend op zoek naar balans en bewust van de risico’s voor de lokale democratie. Frissen wijst hierbij op het gevaar van al te overspannen verwachtingen in het veiligheidsdossier en de verdere politisering hiervan. De burgemeester kan ingrijpen in waardeconflicten met een rechtelijke toetsing, dat betekent dat hij ook kennis moet hebben van de inhoud, willoos is dus geen pleidooi voor inactiviteit, integendeel het vergt een actieve houding in het maatschappelijk debat en ook zicht op argumentatietechnieken. Het gaat er om dat burgers vertrouwen houden in de werking van het systeem en dat minderheden zich beschermd weten. Ook moet helder zijn dat een beroep op zelfredzaamheid belangrijk blijft. Geen afhankelijkheden scheppen, ruimte scheppen voor open debat.

*Jean Eigeman*<sup>36</sup>

---

36. Met dank aan Hanneke Voorhout voor het bijhouden van de verslagen.

## Colofon

### **Uitgave**

Nederlands Genootschap van Burgemeesters, [www.burgemeesters.nl](http://www.burgemeesters.nl)

### **Vormgeving**

Digidee Ontwerpstudio, Enschede

### **Fotografie**

Michael Kooren, Hollandse Hoogte (blz. 129), Bob Bronshoff, Hollandse Hoogte (blz. 134), Tessa Posthuma de Boer, Hollandse Hoogte (blz. 140) en Ineke Oostveen, Hollandse Hoogte (blz. 145)

### **Drukwerk**

Ipskamp Drukkers, Enschede







De burgemeester van nu is niet meer de burgemeester van toen. En de burgemeester van morgen zal niet meer de burgemeester van nu zijn. De samenleving verandert en dat heeft directe invloed op de rollen, taken en positie van de burgemeester en zijn verhoudingen tot andere bestuursorganen in het lokaal bestuur. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters laat met enige regelmaat studies uitvoeren naar maatschappelijke veranderingen en de gevolgen daarvan voor de burgemeestersfunctie.

In 2008-2009 deed het NGB een nieuwe verkenning naar *De toekomst van het ambt* en liet zich daarbij wetenschappelijk begeleiden door een onderzoeksteam van de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit van Tilburg. *Tussen trends en toekomst* laat de oogst van deze nieuwste verkenning naar *De toekomst van het ambt* zien.

